



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**POSGRADO EN DERECHO**

**ANÁLISIS JURÍDICO Y FINANCIERO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS  
DE LA FEDERACIÓN.**

## **TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO  
DE DOCTORADO EN DERECHO

PRESENTA  
**JOSE FILIBERTO SANCHEZ VILLANUEVA.**

TUTOR PRINCIPAL  
DR. ARMANDO SOTO FLORES.  
FACULTAD DE DERECHO

MEXICO, D.F. ABRIL 2015.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **INTRODUCCION**

### **CAPITULO I.- LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.**

- 1.- La actividad financiera y su naturaleza económica, política, jurídica y sociológica.**
- 2.- El objeto de estudio del Derecho Financiero.**
- 3.- La autonomía del Derecho Fiscal, Derecho Patrimonial y Derecho Presupuestal.**
- 4.- Las relaciones entre el Derecho Financiero con los Derechos Fiscal, Patrimonial y Presupuestal.**

### **CAPITULO II.- EL FINANCIAMIENTO DEL ESTADO.**

- 1.- La Ley de Ingresos de la Federación.**
- 2.- Las contribuciones.**
- 3.- La deuda interna.**
- 4.- La deuda externa.**
- 5.- Otros ingresos.**
- 6.- Petróleos Mexicanos.**

### **CAPITULO III.- MARCO TEORICO Y LEGAL COMPARADO DEL PRESUPUESTO.**

- 1.- Aspectos doctrinarios y legales del presupuesto en Inglaterra.**
- 2.- Aspectos doctrinarios y legales del presupuesto en EE.UU.**
- 3.- Aspectos doctrinarios y legales del presupuesto en Argentina.**
- 4.- Aspectos doctrinarios y legales del presupuesto en México.**

### **CAPITULO IV.- LA EVOLUCION JURIDICA Y CONTENIDO ECONOMICO DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACION EN MEXICO DE 1917 A 2015.**

**1.- La distribución del gasto público, las partidas más altas y más bajas.**

**2.- Estudio pormenorizado de la estructura formal del decreto del presupuesto.**

## **CAPITULO V.- LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DEL PODER PUBLICO CON RELACION AL PRESUPUESTO.**

**1.- La función administrativa.**

**2.- La función legislativa.**

**3.- La función judicial.**

## **CAPITULO VI.- EL GASTO PÚBLICO.**

**1.- Concepto de gasto público.**

**2.- Los fines del Estado al asignar y aplicar el gasto público.**

**3.- Tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al gasto público.**

## **CAPITULO VII.- LA NATURALEZA JURIDICA Y ECONOMICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.**

**1.- Teoría del presupuesto como decreto o ley.**

**2.- Teoría del presupuesto como una relación de gastos**

**3.- Teoría del presupuesto como ejecución de un proyecto nacional de desarrollo.**

**4.- Teoría del presupuesto como un fenómeno financiero multidisciplinario.**

## **CAPITULO VIII.-EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA, FUNCIONES Y CONTENIDO DEL PRESUPUESTO.**

- 1.- Principios de la economía clásica referentes al presupuesto.**
- 2.- Modernización del presupuesto en EE.UU. propuestas de la comisión Taft.**
- 3.- El presupuesto por funciones.**
- 4.- El presupuesto por programas.**
- 5.- El presupuesto económico de la Nación.**
- 6.- Los presupuestos de caja, equilibrado, de capital, del pleno empleo.**
- 7.- El presupuesto por programas en la legislación mexicana.**

## **CAPITULO IX.- LA PLANEACION NACIONAL DEL DESARROLLO Y SU VINCULACION CON LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS Y LA LEGISLACION DE LA MATERIA.**

- 1.- Ley de Planeación.**
- 2.- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.**
- 3.- Ley General de Deuda Pública.**
- 4.- Antecedentes de la Planeación en México.**
- 5.- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**
- 6.- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.**

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCION

Conocer las normas jurídicas que regulan y han regulado el presupuesto federal en México, en sí, es una tarea ardua y difícil, pues el panorama académico sobre el tema presenta una insuficiencia de publicaciones.

Los pocos estudios existentes no han abordado mediante un tratamiento integral los elementos económicos, jurídicos y políticos que lo conforman.

Esta carencia de bibliografía especializada, motivó nuestra inquietud para incursionar y profundizar en el campo del Derecho Presupuestal.

La hipótesis a demostrar en esta investigación reside en afirmar que en México: “ El poder y las decisiones políticas son preponderantes en la elaboración, autorización y ejecución del presupuesto y gasto público, por encima de cualquier requisito jurídico o técnico o de circunstancias económicas adversas o favorables”.

La afirmación anterior será comprobada a partir de la exposición y desarrollo de las siguientes tres cuestiones, en el cuerpo del presente trabajo:

- 1.- ¿Que es un presupuesto?
- 2.- ¿Para qué sirve un presupuesto?
- 3.- ¿Cómo se hace un presupuesto?

En el desenvolvimiento de esta investigación utilizamos los métodos histórico y descriptivo, al introducimos en la historia de nuestro Derecho Presupuestal, confrontamos en el tiempo las normas jurídicas reguladoras del presupuesto federal.

Las fuentes consultadas que se tuvieron a la vista para apoyar la investigación fueron la doctrina presupuestal nacional y extranjera, la legislación federal y extranjera, la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: los Diarios Oficiales de la Federación y Diarios de Debates de la H. Cámara de Diputados.

El período de nuestra investigación la delimitamos a un espacio de tiempo que abarca de 1917 a 2015, tomando como base que en el 17 se inicia la actual vida constitucional, hasta el 2015.

La perspectiva en la elaboración del presente trabajo se ubica en el análisis del presupuesto esencialmente bajo dos aspectos, el jurídico y el financiero, del primero examinamos las normas jurídicas en el tiempo y en el espacio y del segundo los lineamientos, ideas y principios de diversas escuelas del pensamiento económico, mismas que se advierten en el contenido de dichas normas, así como los fines que persiguen estas.

La exposición de los capítulos obedece a una sistematización y análisis de cada una de las tres cuestiones señaladas al inicio, a fin de arribar a la comprobación de las hipótesis planteadas; los resultados producidos por este trabajo se vierten en las conclusiones generales.

Como el objeto de este trabajo pretende ser integral por este motivo en el capítulo primero se analiza la actividad financiera desplegada por el Estado para obtener los medios materiales utilizados en los gastos públicos que sus funciones requieren.

Respecto a lo que se ha dado en llamar la autonomía científica del Derecho Fiscal, sostenidas por diversos tratadistas, nacionales y extranjeros, aportamos nuestra posición sobre este tema la cual difiere, pues no consideramos exista la autonomía científica del Derecho Fiscal. Para lo cual principalmente acudimos a al pensamiento del Maestro Eduardo García Máynez

Asimismo estudiamos las relaciones entre el derecho financiero, con los derechos fiscal, patrimonial y presupuestal. La relación entre el Derecho Financiero y el Derecho Fiscal es muy estrecha, ya que el segundo es una parte del primero; el Derecho Fiscal es conocido como la disciplina que estudia o regula la tributación en general en todos sus aspectos. La otra cara de la moneda es el Derecho Presupuestal con el cual conjuntamente integran en el Derecho Financiero.

Con relación a la autonomía científica del Derecho Fiscal y Derecho Presupuestal, desvirtuamos detalladamente cada uno de los argumentos invocados generalmente por sus defensores para adjudicarles ese atributo; sobre este punto fijamos, con rigor científico, nuestra opinión personal al respecto.

¿Porqué es importante este primer capítulo? porque aquí sentamos las bases teóricas que nos ayudaran a entender y a no extraviarnos en lo que el Profesor Amilcare Puviani denominaba el alfabeto del presupuesto público, ese instrumento tan desconocido para el grueso de la población que parecería solo para iniciados, no es así, una vez examinado el presupuesto público veremos como a cada paso dado, encontramos cercanas, lejanas o colapsando entre ellas las relaciones siempre difíciles entre el Congreso o Parlamento en su caso, y el gobierno.

Sobre la interrogante: ¿entre la teoría presupuestal y la práctica presupuestal existirá una ruptura o un abismo? Creemos que ni lo uno ni lo otro, los fundamentos racionales de la teoría son los mismos que los de la práctica, esta última no está encima de la teoría.

Las fuentes de financiamiento estatal, son examinadas, en el capítulo segundo. Destacamos aquí entre otros temas, a Petróleos Mexicanos por su influencia en el erario público al ser el más importante proveedor de recursos; sobre el mismo aportamos datos para el estudio posterior de la Historia del Derecho sobre hidrocarburos, especificando diversos ordenamientos reguladores del petróleo.

En el capítulo segundo recurro a un elemento útil a lo largo de la tesis consistente en la interpretación sistemática de hechos jurídicos y con esta herramienta analizo las fuentes de financiamiento del Estado examino rasgos de valor como la amplitud en las facultades concedidas al ejecutivo en la materia contravirtiendo jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa a la ley de ingresos de la federación y observo que las fuentes de financiamiento de que dispone la federación son las más rentables y productivas porque aun cuando puede imponer solo las necesarias sobre cualquier materia tiene el privilegio de gravar los ingresos en las ramas más productivas de la economía además del acceso al crédito externo que a las entidades federativas les está prohibido.

Me refiero al artículo 2º del Código fiscal de la federación por cuanto a que dicho cuerpo normativo fue omiso en definir lo que se entiende por contribuciones así como en establecer lo que tiene de común impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, recargos, sanciones gastos de ejecución e indemnización.

Como excepción al principio de reserva de la ley pongo el caso de las tarifas de exportación e importación fijadas unilateralmente por el Ejecutivo federal.

En el aspecto teórico sobre la deuda interna y en torno a la deuda externa sostengo que a lo largo de la historia de México ha sido un instrumento para financiar los presupuestos de egresos nacionales, esto en atención a la carencia de un mercado de capitales suficiente.

Con relación al petróleo advierto que bajo la vigencia de la legislación preconstitucional era de accesión, la sustancia formaba parte de la propiedad del beneficiario y este podía explotarlo. Casi ningún ingreso importante recibía el Estado mexicano puesto que las exenciones fiscales las tenía en toda la industria conforme a la Ley de 1901.

En este mismo tema hago un recuento de la legislación posterior a 1917 y de la repercusión que tuvo la actitud del Presidente Lázaro

Cárdenas del Rio, al intervenir en el famoso conflicto laboral entre empresas petroleras y trabajadores luego de que al resolver la Junta de Conciliación y Arbitraje, grupo especial numero 7, condenó a las compañías y la Suprema Corte de Justicia de la Nación les negó el amparo solicitado.

El conflicto ya no pudo continuar con sus cauces legales y el Presidente decreto la expropiación de los bienes muebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron a acatar el Laudo el 18 de diciembre de 1937.

El origen y nacimiento del presupuesto como institución política, es el tema del capítulo tercero, aquí nos introducimos en el desarrollo histórico de Inglaterra y las disputas políticas sostenidas entre el monarca y su pueblo; asimismo abordamos el estudio del proceso presupuestario tanto en los Estados Unidos de Norteamérica; como la República Argentina y México, el motivo de incluirlos en este capítulo obedece a que las tres naciones conservan un régimen federal y las dos últimas tienen en común que pertenecen al sistema jurídico romanista además de formar parte de la familia hispanoamericana de países. El contraste de las normas jurídicas en el espacio se pone de relieve en este capítulo.

Señalo que las decisiones para la elaboración del presupuesto se basan en cálculos de las alternativas a considerar y elegir pero no hay estudios políticos de las consecuencias de elegir tal o cual presupuesto. El método de cálculo mas empleado es el incremental que consiste en basarse en el del año anterior, enfocando la atención a aumentos y reducciones y a los nuevos programas. Este cálculo parte de la base que es la expectativa de que los programas se llevaran a cabo al mismo nivel de gasto que el anterior.

En México el presupuesto ha adoptado los principios de la economía clásica como unidad, universalidad, especialidad, no afectación de recursos, anualidad equilibrio, el control presupuestal es ejercido a nivel administrativo por la Secretaria de la Función Pública y a nivel legislativo por la Auditoria Superior de la Federación.

El desarrollo constitucional en el mundo moderno nos enseña que el Congreso es el guardián del tesoro público, no el ejecutivo.

La historia del derecho presupuestal nacional, es el tema del capítulo cuarto, donde exponemos el proceso de autorización del primer presupuesto de egresos de la federación bajo la vigencia de la actual Ley Fundamental.

Muestro en graficas la evolución y contenido de los presupuestos de egresos de la federación, de 1917 a 2015. En este mismo capítulo presenté también como estaba originalmente regulado el presupuesto en el articulado constitucional, así como el cambio que ha tenido al reformarse el texto de las normas constitucionales.

En el ámbito de la especulación doctrinaria desarrollamos nuestro punto de vista sobre situaciones hipotéticas en materia jurídico-financiera, como serían: la omisión de la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto de egresos de la Federación; o la posibilidad de que el Congreso de la Unión no aprobara la Ley de Ingresos.

El Poder público despliega materialmente la actividad financiera a través de los órganos que han sido creados para ejercer las funciones administrativas, legislativas y judiciales. Al respecto en el capítulo quinto, describimos las facultades de cada órgano en el proceso presupuestario así como las disposiciones legales a que se debe sujetar.

En el capítulo V realizo la descripción de las atribuciones constitucionales del Poder Público en relación con presupuesto así como explico el trámite constitucional para la aprobación del presupuesto

En efecto el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo, constituye una excepción al artículo 71 constitucional, puesto que al designar que el Presidente remitirá las iniciativas de leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de la Federación, excluye del derecho de iniciar leyes o decretos en estas materias a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

Se advierten tres actividades distintas en el desarrollo del trámite presupuestal que corresponden al Ejecutivo Federal, a saber:

1. - La elaboración del presupuesto;
2. - Presentación, ante la Cámara de Diputados, y;
3. - Ejecución al presupuesto.

Le corresponde al Ejecutivo Federal, en consecuencia, elaborar dicho proyecto, que se compone de los gastos de la Administración Pública centralizada y paraestatal, de ambas Cámaras del Congreso y de los órganos que ejercen el Poder Judicial de la Federación.

Como límite de presentación el Ejecutivo Federal para hacer llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

En el capítulo sexto de manera pormenorizada presentamos el origen y desenvolvimiento histórico y financiero del gasto público, para ese efecto acudimos a diversas fuentes de información, examinamos el pensamiento económico europeo y las posiciones doctrinales que se han formulado para definirlo. En ese mismo apartado examinamos distintas opiniones de académicos mexicanos sobre el gasto público.

En el capítulo VI, sobre el gasto público acudo a las ideas del tratadista austriaco Joseph Schumpeter, para declarar que la hacienda pública en el sentido que nosotros la entendemos y especialmente al moderno sistema de tributación se desarrolló por primera vez en las repúblicas italianas, particularmente Florencia y en las ciudades libres alemanas del siglo XV.

Efectué un repaso histórico del concepto de gasto público principalmente en Europa asimismo plasmo el pensamiento de diversos escritores de la ciencia económica sobre el tema A. Smith, Walras, Edgeworth, Wicksell, Viti de Marco, Wagner, Griziotti, Einaudi, Stuart Mill,

Lindhal hasta llegar a J.M. Keynes, sobre este importante escritor despliego sus principales posturas sobre el gasto.

Como un apunte histórico del nacimiento del gasto en la Europa de la Edad Media el gasto del príncipe iba encaminado a sostener y financiar los conflictos bélicos contra sus enemigos y con frecuencia obtenía recursos acudiendo a sus propias fuentes de ingresos como lo eran las alcabalas, la imposición por el paso de pasajeros y caravanas por su territorio, sin embargo, dichos ingresos resultaban insuficientes para cubrir todos los gastos efectuados

De esta etapa histórica, el soberano resultó fortalecido, pues estableció unilateralmente el sistema recaudatorio, excepto en Inglaterra, donde los barones o señores de la tierra le hicieron frente y no cedieron a sus presiones por el contrario obtuvieron garantías y conquistas que se plasmaron en la denominada “Charta Magna Libertatum”; este precedente jurídico marcó la diferencia en el desarrollo de los sistemas impositivos de Inglaterra y la Europa Continental, de allí el porqué los colonos ingleses de Norteamérica se rebelaron contra el Rey Jorge III, cuando pretendía imponerles impuestos que no habían previamente consentido.

Es a partir de Adam Smith que se amplía el concepto de gasto público, a lo tradicionalmente conocido pues se agrega los gastos para el fomento del comercio y la instrucción pública

La técnica de la elaboración de un presupuesto constituye la materia del capítulo siete estudio la naturaleza jurídica y económica del presupuesto de egresos de la federación detectando una insuficiencia de antecedentes históricos y una ambigüedad en la significación del decreto legislativo que lo estatuye.

Señalo que las modernas concepciones del presupuesto arrancan en Estados Unidos, con las recomendaciones de una comisión creada por el Presidente Taft, la cual elaboro dos documentos que contenían las bases conforme a las cuales se debía formular el presupuesto del Ejecutivo.

El denominado presupuesto por funciones tiene su origen en las recomendaciones de la Comisión Taft y en la comisión para la organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de los Estados Unidos, más conocida como comisión Hoover, que tuvo aceptación por el precedente suscitado en 1948, cuando el departamento Naval presentó un doble presupuesto: el tradicional y otro, sobre actividad o función, con la ventaja de permitir una comprensible proyección de la asignación de recursos.

La complejidad de actividades del Estado moderno ha sido lo que hizo derivar el presupuesto clásico al funcional.

Examinando el presupuesto económico de la nación considero las principales transacciones en los cuatro sectores más importantes de la economía: la iniciativa privada, los consumidores, las transacciones internacionales y el gobierno. Al respecto profundizo en el conocimiento de cómo se comportan estos factores, separando el estado, por una parte y a los otros tres, por la otra, tratando de conocer los efectos de los actos de los unos sobre los otros.

En México el presupuesto de egresos, se contempla como un presupuesto por programas.

En el Capítulo VIII abordo la evolución de la estructura, funciones y contenido del presupuesto

Señalo los principios de la economía clásica respecto al presupuesto, preciso en que consiste el presupuesto por funciones, por programas, describo lo que se entiende por programa, subprograma, actividad, tarea, gastos de capital, proyecto, obra, trabajo o realización. Menciono lo que es el presupuesto económico de la nación el presupuesto de caja

Examino el pensamiento económico y sus construcciones conceptuales al estudiar la programación-presupuestación del gasto como una técnica que busca ante una situación de escasez la óptima opción de

una serie de diversas opciones, utilizando la estadística matemática para elegir, la considerada, mejor opción, que otorgue el mínimo gasto y el máximo beneficio.

Examino la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las disposiciones sobre los programas y su evaluación y efectividad ; la conmensurabilidad de sus fines a través de la aplicación de las matemáticas para obtener el máximo beneficio. Frente a este criterio lógico matemático aparentemente incontrovertible normalmente se superpone el criterio de la conveniencia y la prudencia política.

Las diversas concepciones del presupuesto son tratadas en el capítulo octavo; aquí se exponen algunas teorías y planteamos una postura propia basada en el esquema integral que toma en cuenta los mecanismos y criterios políticos, la técnica de su elaboración y la orientación en la asignación del gasto.

La planeación de las actividades gubernamentales en la actualidad es parte esencial de la función pública y el presupuesto no escapa de ella; el capítulo noveno contiene el examen de la legislación vigente sobre esta técnica y la vinculación que existe o debiera existir tanto con la elaboración como con la ejecución del presupuesto. Al respecto examino el actual Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el anterior 2007-2012.

En el Capítulo IX estudio la planeación nacional del desarrollo y su vinculación con los presupuestos de egresos, para ello abordo el contenido de los dos últimos planes nacionales de desarrollo.

Me refiero a los requisitos mínimos que el Plan debe tener: un cálculo cuidadoso de los grandes agregados del producto nacional bruto; equilibrio entre ahorro e inversión, distribución de recursos entre los sectores públicos y privados, entre regiones, ciudades y zonas rurales.

Destaco que la Ley de Planeación que data de 1930 en nuestro país con el tiempo resulto insuficiente porque estaba prevista para una sociedad semi-industrializada y rural.

En torno a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria es de resaltar que el Plan Nacional de Desarrollo es de seis años y el presupuesto en la programación del gasto es anual, no sexenal, lo que dificulta enormemente la tarea, porque, por un lado se planea hacia seis años y por otro se programa el gasto en función de anualidades, en teoría bajo la directriz del Plan-Sexenal.

Lo anterior provoca que la falta de coordinación inicial del presupuesto y el plan, obstruya los propósitos enmarcados en la Constitución y en la ley de Planeación. No debemos olvidar que planificar y elaborar presupuestos, son un proceso dual, en el cual los datos de cada uno sirven de sostén a los del otro.

En México se observa la falta de tradición administrativa para vincular el presupuesto a un plan; si hablamos de presupuesto por programas, esto es más bien reciente, en efecto la planeación como compromiso gubernamental apenas, quedó instituida en la Ley de Planeación de 1983. El problema detectado en esta investigación es que el presupuesto subsume al plan y no al revés.

En convicción personal advierto una incongruencia al estudiar el Plan Nacional de Desarrollo: resulta paradójico que en solo seis meses, se elabore un plan nacional con vigencia de seis años. Con claridad meridiana es patente una notoria dislocación, una desarticulación de origen entre la elaboración presupuestal y la planeación del desarrollo. Es así como el primer año de gobierno, el presidente entrante tiene un presupuesto de egresos y carece de plan nacional de desarrollo hasta después de varios meses y solo con el transcurso van apareciendo planes o programas sectoriales.

Entre los fines de la planeación esta la transformación de los arreglos institucionales contrarios a la expansión de las fuerzas productivas.

Anotamos la diferencia sustancial entre el actual Plan Nacional del Desarrollo 2013-2018 respecto del anterior 2007-2012.

Así vemos que el actual expresa que el objetivo general del *Plan Nacional de Desarrollo* es llevar a México a su máximo potencial en un sentido amplio, dejando a un lado el Desarrollo Humano Sustentable, que era el principio rector del Plan Nacional de Desarrollo anterior que asumía que el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras.

En México las crisis económicas son intermitentes y recurrentes, por ello es menester vincular la política financiera e industrial a la consecución de los objetivos nacionales, si no se toma en cuenta la estadística difícilmente se puede estar preparado para contrarrestarlas.

Las conclusiones están contenidas al final de esta tesis así como las fuentes bibliográficas.

Finalmente, deseo que los datos e ideas expuestas en el desarrollo de este trabajo resulten interesantes y útiles y puedan servir como una aportación al estudio del Derecho Presupuestal Mexicano.

# CAPITULO I

## LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

### 1.-LA ACTIVIDAD FINANCIERA Y SU NATURALEZA ECONOMICA, POLITICA, JURIDICA Y SOCIOLOGICA.

Para conocer claramente lo que es la actividad financiera y desentrañar su naturaleza, resulta inexcusable precisar y señalar, diversos conceptos que nos ayudarán cabalmente a comprenderla en su totalidad; para lo cual es menester señalar a los sujetos de dicha actividad; la soberanía financiera; las necesidades y funciones públicas y los fines del Estado.

El Estado -constitucionalmente- es el único ente facultado para desplegar la actividad financiera; los sujetos pasivos de esta actividad son aquellos que caen dentro de los supuestos de las normas del Derecho Financiero.

Por soberanía financiera o poder financiero entendemos la potestad o el poder de imperio que, el Estado utiliza para procurarse todos los medios económicos, aun de manera coactiva, sobre los sujetos pasivos; el espacio para la manifestación de la soberanía financiera se encuentra en el territorio del Estado.

El profesor español Perfecto Yebra Martul-Ortega, al referirse al poder financiero con una gran claridad nos señala:

“El contenido del poder financiero consistirá en la posibilidad de normativizar los siguientes campos de actividad de la economía pública: autorización del gasto público, establecimiento de los tributos, emisión de deuda pública, disposición sobre los ingresos patrimoniales, y creación de un equilibrio entre los poderes financieros para las diversas entidades territoriales de derecho público.” 1

1.- YEBRA MARTUL - ORTEGA, Perfecto, " El Poder Financiero", Editorial Revista de Derecho privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Serie: monografías, 1ª. edición, España, 1977, página 24.

El autor citado al analizar los términos poder financiero y soberanía financiera nos explica: "Si el poder financiero es una manifestación de la soberanía política, no tiene porque haber inconveniente en designar a ese poder también como soberanía financiera. De esta manera, poder y soberanía son tomadas como equivalentes y su empleo no es en modo alguno extraño en nuestro lenguaje jurídico-político".<sup>2</sup>

El Estado, debe satisfacer diversas necesidades para asegurar su existencia como tal a saber: la conformación de un orden jurídico, la seguridad exterior (soberanía); seguridad interna (policía) y la administración de justicia; éstas necesidades las colma el Estado plenamente mediante el ejercicio del poder público, consistente en las funciones, legislativa, ejecutiva y judicial y sin el concurso o concurrencia de los particulares; la satisfacción de estas necesidades es del dominio exclusivo de la organización estatal.

Al cumplir el Estado sus funciones, persigue un fin: el bienestar común, ya que de esta manera justifica su existencia.

Con base en los anteriores conceptos podemos, ahora sí, expresar cómo se integra la actividad financiera, para posteriormente precisar su naturaleza.

Las acciones que configuran la actividad financiera, se ejercitan por el Estado en las siguientes etapas:

- \* La previsión de gastos e ingresos futuros;
- \* La obtención de los ingresos públicos necesarios; \* La aplicación de esos ingresos al gasto público; y \* El control del gasto.

. El aspecto económico de la actividad financiera se advierte notoriamente; pues tangibles son los medios de que se provee el Estado, es decir, los recursos son materiales; el Estado se allega los ingresos para cumplir sus funciones, así se arriba a concluir que los bienes afectados por la actividad financiera son por esencia eminentemente económicos.

2.- YEBRA MARTUL - ORTEGA, Perfecto, op. cit. página. 16

La política, entendida ésta como el arte o la ciencia de gobernar<sup>3</sup>, incide en la actividad financiera dotándola de una directriz, de una orientación final en sus diversos aspectos o etapas; previsión, obtención y aplicación de ingresos al gasto público, así como el control presupuestario.

El sujeto activo de la actividad financiera es el Estado, quien aun de manera coactiva puede exigir los ingresos. La asignación y distribución del gasto público, como etapa final de tal actividad, reviste un carácter político por el monto y elección del gasto. En síntesis se aprecia que la actividad financiera tiene un origen político, por los sujetos que la conforman; por el ejercicio de la soberanía financiera y por los criterios políticos que orientan la distribución de la carga tributaria y la asignación del gasto público.<sup>4</sup>

La actividad financiera, vista en su aspecto jurídico, constituye el objeto de estudio del Derecho Financiero, lo cual significa que a dicha actividad, también se le considera una actividad jurídica; en efecto, el Estado al desplegar la acción para procurarse ingresos, lo hace con apoyo en las normas jurídicas y no debe actuar de una manera arbitraria y desordenada; ya que en la norma jurídica encuentra el fundamento y legitimidad para conducirse dentro de la legalidad; tanto en la tributación como en la erogación del gasto público.

Lo anterior significa que el Estado en la previsión de ingresos futuros, está sujeto a un conjunto de normas jurídicas con contenido financiero, que son el fundamento del procedimiento para desarrollar esta primera etapa de la actividad financiera; y posteriormente la obtención y aplicación de esos ingresos.

La soberanía financiera le corresponde exclusivamente al Estado y este ejerce la actividad financiera a través del órgano legislativo que representa la voluntad general.

La norma jurídica impone al Estado límites y alcances que este no puede soslayar.

3.-ABBAGNANO, Nicola, "Diccionario de Filosofía", Fondo de Cultura Económica (traducción de Alfredo N.Galletti) ,Segunda Edición, México, 1974,pagina 927 .

4.- GRIZIOTTI, Benvenuto, "Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda", Instituto Editorial Reus (traducción de Enrique R. Mata), Segunda Edición, Madrid, España, 1958, página 32.

Es en la norma jurídica donde se regula la actividad financiera, se fijan los pasos a seguir, los trámites y procedimientos, tanto en la provisión de los ingresos, como las relaciones que se suscitan entre el Estado (al exigir los tributos) y los particulares y al ejercitar la soberanía financiera; además indica bajo qué bases se obtendrán ingresos y la forma de aplicarlos al gasto público; en resumen, absolutamente toda la actividad financiera está prevista en la ley. 5

De esta suerte la norma jurídica sujeta y subordina al Estado a desarrollar la actividad financiera, dentro de un orden normativo autoimpuesto, vinculado siempre a la consecución del bien común. Visto lo anterior, definimos a la actividad financiera, como la acción desplegada por el Estado, para proveerse de ingresos y aplicarlos través del gasto público, dicha actividad(ingreso-gasto) se compone de un contenido económico, un sustento jurídico y una dirección política.

El aspecto sociológico de la actividad financiera se advierte en los efectos, en la repercusión que se observa en la colectividad. El Estado al obtener los ingresos actúa sobre los particulares, imponiéndoles una carga tributaria que produce efectos económicos y sociales.

Las relaciones entre el Estado y los contribuyentes producen fenómenos sociales, éstos configuran la naturaleza sociológica de la actividad financiera, en efecto, sí además consideramos en la etapa final de esta actividad, la asignación y aplicación del gasto público, obtendremos que de una acción estadual se produce una reacción social inducida por la actividad financiera.

En consecuencia la actividad financiera del Estado se dirige y encuentra su materialidad primordialmente, en la sociedad, la que se constituye en la depositaria final de los gastos que erogados, fundamentalmente con objetivo de satisfacer no solo diversas necesidades sociales sino como el principal promotor de la economía.

En esta orbita es donde el Estado justifica tanto sus funciones y como su existencia.

5.- GRIZIOTTI, Benvenuto, op cit. pág.19

A este respecto, el economista Harold M. Sommers, de forma nos ofrece la siguiente conclusión cuando sostiene que:

“Las finanzas públicas pueden considerarse como un elemento poderoso que repercute fuertemente en la economía extendiendo sus efectos a todas las esferas de la producción y el consumo”.<sup>6</sup>

De lo anteriormente expuesto se advierte claramente que todos los elementos económicos, políticos, jurídicos y sociológicos de la actividad financiera se encuentran íntimamente enlazados, por lo cual el estudio y análisis también debe hacerse en su conjunto; no obstante, que cada elemento sea distinguible entre sí, sin embargo, para efectos de la actividad financiera, todos son inseparables, pues conforman la parte de un todo integral.

6.- SOMMERS M. HAROLD, "Finanzas Públicas e Ingreso Nacional". Fondo de Cultura Económica, 5ª reimpresión, (traducción de Horacio Flores de la Peña y Martha Chávez), México, 1981, página 15.

## 2.- OBJETO DE ESTUDIO DEL DERECHO FINANCIERO.

El objeto de estudio del Derecho Financiero, lo constituyen, las normas jurídicas que regulan la actividad financiera, que como ya lo dejamos establecido es el Estado el sujeto activo que despliega dicha actividad para obtener los medios económicos que le son necesarios.

Ahora bien la actividad financiera puede ser objeto de estudio desde la perspectiva del Estado, desde la óptica de la sociedad en su conjunto y desde el punto de vista del contribuyente.

Ya anotamos que el objeto de estudio del Derecho Financiero son las normas jurídicas referidas a la actividad financiera del Estado, pero, no debemos caer en la confusión de pensar que el Derecho Financiero es solo formal, pues a través de este se manifiesta el Poder Financiero del Estado por cual el Derecho Financiero es un elemento sustancial de la actividad financiera.

Expondremos ahora algunas definiciones que han proporcionado algunos autores han dado a las finanzas públicas, a fin de delimitar su campo de acción.<sup>7</sup>

Entre los diferentes, estudiosos de la ciencia financiera que exponen su opinión respecto a las finanzas públicas destacamos a Harold M. Groves, quien la define así:

"Es la ciencia que trata de las entradas y salidas gubernamentales (federales, estatales y municipales).<sup>8</sup>

Por su parte el publicista inglés Hugh Dalton, afirma que la Hacienda Pública es:

“ una ciencia cuyo objetivo se encuentra en la línea divisoria entre la ciencia económica y la política, y que se ocupa de los ingresos y gastos de las autoridades públicas y del ajuste de los unos y los otros”. 9

7.- La designación en los autores es diversa, éstos utilizan términos como Hacienda Pública, Ciencia de las Finanzas, Economía Política, Finanzas Públicas; por lo cual la denominación que utilizaremos será indistinta para referimos al objeto de estudio del Derecho Financiero.

8.-GROVES, HAROLD, "Finances Government". Holt and Col., Nueva York, 1945 (citado por Retchkiman, Benjamín, " Teoría de las Finanzas Públicas". U.N.A.M. 1ª, Edición, México, 1987, Tomo I, página 21).

9. -DALTON, HUGH, "Principles of Public Finance", Routledge and Kegan, Londres, 1954. (citado por Retchkiman, Benjamín, op.cit. página 21).

**Respecto a la Hacienda Pública, Ursula Hicks, expresa:**

“ . . . que en cualquier país la población se puede dividir a grosso modo, en dos partes: en primer lugar se encuentra la porción que deriva sus ingresos de la producción de bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades existentes, y el segundo grupo se encuentra comprometido para proveer servicios, y ocasionalmente bienes, cuyo objeto y variedad no son determinados por los deseos directos de los consumidores, pero sí por la decisión de los organismos gubernamentales. La Hacienda Pública se ocupa casi exclusivamente de la actividad del segundo grupo”. 10

**El maestro argentino, Héctor B. Villegas, define a las Finanzas Públicas de la siguiente manera:**

“Tiene por objeto el estudio valorativo de cómo y para qué el Estado obtiene sus ingresos y hace sus erogaciones. En otras palabras y ampliando lo dicho: el contenido de la ciencia financiera es el examen y evolución de los métodos mediante los cuales el Estado obtiene los fondos necesarios para llevar a cabo sus propósitos y de los métodos por los cuales, mediante los gastos provee a la satisfacción de las necesidades”.11

**En Italia, el destacado e ilustre profesor Benvenuto Griziotti, nos dice con agudeza intelectual respecto a la ciencia de la Hacienda Pública:**

“ La misión de esta disciplina es el estudio de la ordenación científica que deben seguir los institutos financieros para obtener los medios económicos necesarios al Estado”.12

**En nuestro país, diversos estudiosos de las finanzas públicas han aportado su opinión a este respecto, sobre este tema el ilustre maestro Ernesto Flores Zavala, expone:**

“ La ciencia de las finanzas tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que esas riquezas serán utilizadas. De acuerdo con esta definición, la ciencia

de las finanzas comprende dos partes fundamentales: una que se refiere a las reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado o de cualquier otro poder público (federación, entidades federativas, municipios), y otra que se refiere a la aplicación correcta, por parte de los poderes públicos de sus ingresos”.<sup>13</sup>

10.-HICKS, Ursula, "Public Finance", Pitman Pub.Corp. Nueva York, 1948,(citada por Retchkiman, Benjamin. op. cit. página 21).

11.-VILLEGAS, Héctor, "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario", Editorial Depalma, 4ª.edición, Buenos Aires, Argentina, 1987, Tomo I, página 18.

12.-GRIZIOTTI, Benvenuto, op.cit. página 18.

13.- FLORES ZAVALA, Ernesto, "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, vigésima sexta edición, México, 1985, página 10.

Por su parte el distinguido maestro Sergio Francisco de la Garza, en su amplia y conocida obra, afirma que coincide plenamente con la opinión del tratadista mexicano Joaquín B. Ortega, quien la definió a su vez de la siguiente forma cómo:

“la ciencia que estudia los principios abstractos, los objetivos políticos, los medios económicos y las normas jurídicas positivas que rigen la adquisición, la gestión y el medio de empleo de los recursos o elementos económicos requeridos por el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas por medio de los gastos públicos”.<sup>14</sup>

Finalmente, mencionaremos la opinión del profesor universitario y economista mexicano Benjamín Retchkiman K., quien al respecto sostiene:

“esta rama del conocimiento se ocupa de la asignación de recursos económicos, por medio de los gastos e ingresos del Estado, de la distribución del ingreso y de la riqueza mediante los impuestos y transferencias, de mantener la estabilidad económica usando las políticas presupuestal y de deuda, de los programas de obras públicas y de empresas del Estado”.<sup>15</sup>

De las anteriores opiniones doctrinales de destacados estudiosos de la ciencia financiera encontramos elementos comunes que se advierten de su lectura. Con lo expuesto describimos los componentes de la actividad financiera del Estado, los sujetos de la actividad financiera, así como la soberanía financiera.

Es pertinente detenernos un momento, para evitar confundir la ciencia de las Finanzas Públicas, con el Derecho Financiero, en efecto, el objeto de estudio del Derecho Financiero, se circunscribe

exclusivamente a las normas jurídicas, es decir la norma jurídica como reguladora de la actividad financiera del Estado.

El Estado al desplegar la actividad financiera da lugar a normas jurídicas, esta actividad creadora de normas jurídicas con contenido financiero, viene a ser el objeto de estudio del Derecho Financiero.<sup>16</sup>

14.- DE LA GARZA, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, decimatercera edición, México, 1985, página 15. 15.- RETCHKIMAN, Benjamín, op. cit. página 13.

16.- GRIZIOTTI, Benvenuto, refiere: "En el Derecho Financiero se sustancia la soberanía del Estado para la obtención de los medios necesarios a la satisfacción de los gastos públicos; por consiguiente el Derecho Financiero debe considerarse como un elemento sustancial y no solo formal de la actividad financiera". op. cit. página 19

Las normas jurídicas referentes a la previsión de ingresos futuros, a la obtención de esos ingresos y a la aplicación y asignación al gasto público, así como las relaciones que se dan entre los sujetos activo y pasivo de la obligación financiera y los problemas que se derivan del ejercicio de la soberanía financiera, son temas y objeto de estudio del Derecho Financiero.

De manera sintética podríamos expresar que la actividad financiera constituirá el objeto del Derecho Financiero, pero sólo en tanto pueda ser considerada actividad jurídica.

### 3.- AUTONOMIA DEL DERECHO FISCAL, DERECHO PATRIMONIAL Y DERECHO PRESUPUESTAL.

La autonomía científica del Derecho Fiscal, es una postura sostenidas por diversos tratadistas, nacionales y extranjeros, sin embargo, nuestra posición sobre este tema es distinta, pues no consideramos exista la autonomía científica del Derecho Fiscal, por los siguientes razonamientos:

En primer término, precisaremos que el concepto autonomía, implica independencia y al incluirle el adjetivo científico, lo que se pretende expresar es que un determinado conocimiento ha alcanzado plena madurez para considerarse una ciencia autónoma.

La autonomía de una rama del conocimiento, no deriva de su singularidad, de su distinción o de peculiaridades propias o cualidades intrínsecas, así sucede en el presente caso, con las normas jurídicas fiscales.

Los impulsores del Derecho Fiscal, como ciencia autónoma, no han precisado lo que entienden por conocimiento científico; el cual, diremos en principio que es opuesto al conocimiento vulgar, a la opinión personal que no es sistemática, ni total, ni cierta.

Ciencia, dice Nicola Abbagnano, es:

“ un conocimiento que incluye, en cualquier modo o medida, una garantía de la propia validez.”<sup>17</sup>

Ahora bien, partiendo de esta definición, planteamos la siguiente interrogante: ¿Cuál es el conocimiento que abarcaría el Derecho Fiscal?.

Antes de responder a esta pregunta, primeramente debemos definir qué es el Derecho, este concepto, como sabemos, no es objeto de estudio del Derecho Fiscal, sino de la Ciencia Jurídica, tendríamos entonces que acudir, prima facie, al conocimiento de la Ciencia del Derecho, para encontrar los conceptos y las definiciones esenciales que nos permitan contar con las bases del conocimiento de lo jurídico.

17. ABBAGNANO, Nicola, *op.cit.*

El campo de acción del Derecho Fiscal, se fragmenta en dos aspectos: el Derecho y lo Fiscal; el Derecho Fiscal es esencialmente distinto al objeto material de su regulación; el Derecho le proporciona a la materia fiscal un orden normativo.

Por lo que toca al aspecto fiscal, anotaremos que este término, fiscal o tributario, es un concepto de la ciencia de las Finanzas Públicas; dentro de la actividad financiera del Estado éste debe proveerse de ingresos. Pero no cualquier tipo de ingreso, debe ser considerado fiscal y no lo son, entre otros, por ejemplo, los empréstitos, la emisión de valores y los ingresos por explotación de bienes del Estado; así entonces, fiscal es lo concerniente a los impuestos, pero como se advierte, el concepto de lo estrictamente fiscal, materialmente es más bien financiero, que jurídico.

Con lo anterior establecemos que el Derecho Fiscal, es seccionado en dos partes: en lo jurídico, que es objeto de estudio de la Ciencia del Derecho, y en lo fiscal, o sea su contenido material regulado por las normas jurídicas. La actividad tributaria del Estado, es ciencia financiera, pero también jurídica ya que interviene el Derecho en su ordenación.

Volviendo a la pregunta inicial ¿Cuál es el ámbito de conocimiento del Derecho Fiscal?, concluimos que éste queda dividido en dos facetas diferentes, el Derecho y lo Fiscal, y por lo tanto, en nuestra opinión, carece de unidad e identidad el objeto de su estudio, por referirse a dos ciencias distintas.

Como parte de este análisis sobre este punto, de manera científica, nos planteamos ¿Cuál es la esencia del Derecho Fiscal?, al formular esta pregunta, lo hacemos para desentrañar, no los atributos de la norma jurídica fiscal, ni las cualidades de este tipo de normas, sino para distinguir aquello que es parte de la sustancia y lo que es accidental o casual.

Para aclarar lo anterior, es pertinente dejar asentado, que una condición previa, insoslayable para el conocimiento del Derecho Fiscal, es la posesión de los conceptos jurídicos fundamentales, a saber: el deber jurídico, los presupuestos y consecuencias jurídicas, los sujetos, los derechos subjetivos; estos términos no pertenecen al Derecho Fiscal, sino que son proporcionados por la Ciencia del Derecho y son conceptos científicos que existen en cualquier sistema jurídico.

Por lo que toca al ámbito de la actividad financiera, en el aspecto tributario, el Estado ejercita la soberanía financiera sobre los particulares para obtener el tributo.

Aquí advertimos que el Estado como ente político en el ejercicio de la soberanía financiera en materia fiscal es un acto administrativo del poder público. Lo anterior explicado a la luz de la norma jurídica permite apreciar que ésta recoge y regula dicha actividad y los sujetos que la realizan. El Estado actúa jurídicamente, como acreedor de un crédito fiscal, los particulares cumplen o son constreñidos con la obligación de pagar los tributos y el ejercicio de la soberanía financiera se aplica en el marco de la ley fiscal.

Con la anterior explicación queremos dejar al descubierto que al aplicar los conceptos jurídicos fundamentales a la actividad financiera del Estado, la materia jurídico-fiscal se engloba en la Ciencia del Derecho, puesto que no necesariamente requerimos de conceptos o definiciones económicas para introducirnos al campo del Derecho Fiscal, que no es más que Derecho, con atributos financieros en su contenido.

Resumiendo entonces, la esencia del Derecho Fiscal es irreductible a los conceptos jurídicos fundamentales. Para no dejar trunca la explicación analizaremos ahora lo fiscal, que ya hemos delimitado, a fin de apreciar su vinculación con la norma jurídica.

Sobre este punto, dejamos establecido, que el punto de partida para conocer el Derecho Fiscal, es el examen de lo jurídico; pero entonces ¿cuál es el papel de lo fiscal?, sobre esto, diremos que la norma jurídica puede revestir variado y diverso contenido, pero este contenido distinto en cada precepto jurídico, no es la esencia, ni la sustancia de la norma, este contenido es accidental y puede deberse a materias en las cuales el Derecho debe actuar.

Analizando la norma jurídica y el contenido de la misma; advertimos que lo fiscal puede pertenecer o no a la norma jurídica, luego entonces no es parte de su esencia; la norma jurídica sí es objeto del conocimiento de la Ciencia del Derecho y lo tributario no. Lo fiscal pertenece al objeto del conocimiento de la ciencia de las Finanzas Públicas, es decir, su esencia y naturaleza encuentran explicación en la economía pública.

Si definimos al Derecho con relación al objeto al cual se halla referido lo definiríamos no expresando su esencia necesaria, sino describiendo una cualidad del objeto que regula.

Respecto a las diversas definiciones de ciencia, Nicola Abbagnano, nos ofrece la siguiente explicación:

“Las diferentes concepciones de la ciencia se pueden distinguir, conforme con la garantía de validez que se les reconozca. Esta garantía puede consistir: 1).- En la demostración; 2).- En la descripción; y 3).- En la corregibilidad.

1.- La doctrina que enuncia que la ciencia garantiza la propia validez demostrando sus afirmaciones, o sea estructurándolas en un sistema o en un organismo unitario en el que cada una de ellas sea necesaria y ninguna puede ser dejada de lado, segregada o cambiada.

2.- La concepción descriptiva se ha venido formando a partir de Bacon por obra de Newton y de las filosofías de la ilustración, Newton estableció el concepto descriptivo de la Ciencia, oponiendo el método del análisis al método de la síntesis. Este último consiste en considerar que las causas han sido descubiertas, en colocarlas como principios y en explicar los fenómenos partiendo de tales principios, considerando como prueba esta explicación.

El análisis consiste en hacer experimentos y observaciones, en obtener conclusiones generales por medio de la inducción y en no admitir en contra de

las conclusiones, objeciones que no resulten de los experimentos o de otras verdades ciertas.

3.- La garantía de corregibilidad de la ciencia - dice Karl Popper- se dirige no hacia la verificación, sino hacia la demostración de la falsedad de las proposiciones científicas, nuestro método no está dirigido a defender nuestras anticipaciones para probar que tenemos razón, sino por el contrario se dirigen a destruirlas. Usando todas las armas de nuestro arsenal lógico, matemático y técnico, intentamos probar que nuestras anticipaciones son falsas, para adelantar en supuesto, nuevas anticipaciones injustas o injustificables, nuevos toscos y prematuros prejuicios, como los llama Bacon irrisoriamente, (The Logic of Scientific Discovery, 2ª. edición, 1958, pág. 279”.

“El viejo ideal científico del epísteme del conocimiento absolutamente cierto y demostrable, se ha revelado como un ídolo. La exigencia de la objetividad científica hace inevitable que toda aserción científica sea siempre tan sólo conjeturar. (ibidem. Páginas 278 y 280).

La ciencia - señala Morris Cohen- es un sistema correctivo, la ciencia invita a la duda. Si puede desarrollarse o progresar no es solamente porque sea fragmentaria, sino también porque ninguna proposición suya es, en sí misma, absolutamente cierta y, así el proceso de corrección puede obrar para encontrar pruebas más adecuadas. Pero es necesario anotar que la duda y la corrección, siempre están de acuerdo con los cánones del científico y de tal manera esta última es su nexo de continuidad (studios in Philosophy and Science, 1994, pág. 50)”.<sup>18</sup>

Examinando la primera garantía de validez de la ciencia, confrontándola con el Derecho Fiscal, advertimos que el mismo, no se adecua, a esta garantía, puesto que el Derecho Tributario como tal, no produce afirmaciones, ni las demuestra. Del análisis de este tipo de validez se aprecia que se refiere necesariamente a las ciencias naturales o ciencias que tienen por objeto realidades concretas; y en consecuencia el Derecho Fiscal, no encontraría sustento o apoyo en esta doctrina.

La segunda garantía de validez, tampoco es aplicable al Derecho Fiscal, ya que se parte del principio de efectuar experimentos y observaciones y con base en ellas formular conclusiones, mediante la síntesis y el análisis, como se percibe, dicha doctrina es inadmisibles para otorgar garantía de validez al conocimiento del Derecho Fiscal.

La tercera y última garantía de validez del conocimiento, creemos que es la más sólida y contundente, para examinar el conocimiento con estricto rigor científico, por sus firmes y consistentes razones; y por lo que atañe a nuestro tema; creemos con absoluta sinceridad, que el Derecho Fiscal, se encuentra aun muy distante de asumir la validez de su conocimiento por la corregibilidad de sus proposiciones.

Esto es así porque los estudios sobre Derecho Tributario, que son acordes con la concepción de la autonomía científica de dicho Derecho, lo hacen suministrando como punto de partida un principio de legalidad, que más que un principio científico, es un principio de validez de la norma jurídica, al que se pretende elevar a la categoría de científico, confundiendo, en nuestra opinión, el rigor científico, con problemas de validez o invalidez de las normas jurídicas.

Por esta circunstancia, los principios que se esgrimen como fundamento de un Derecho Fiscal autónomo desde el punto de

18. Abbagnano, Nicola, op.cit. páginas 163, 164, 165, 166, 167

vista científico, adolecen de inconsistencia y no resisten un examen y una crítica a la luz de la definición y de las garantías de validez de sus proposiciones o postulados.

Con lo anteriormente expuesto, no afirmamos que el Derecho Fiscal, no sea científico, sí lo es, pero solo en cuanto sus partes son objeto de estudio de ciencias distintas, como la ciencia del Derecho y la tributación, integrada en la ciencia de las Finanzas Públicas. El conocimiento del Derecho Fiscal, adquiere un carácter científico, cuando es tratado desde la perspectiva del Derecho o de la Ciencia de la Hacienda; discrepamos de que posee autonomía, puesto que no advertimos la independencia del Derecho Fiscal del Derecho como ciencia o de las Finanzas Públicas.

Visto lo anterior, sistematizaremos expresando que el Derecho Fiscal es la aplicación del Derecho, para regular la tributación, como parte específica de la actividad financiera del Estado; recibiendo del Derecho los conceptos básicos y de la actividad financiera el objeto al cual se halla referido.

Otro punto importante que anotaremos consiste en que el Derecho, no es una estructura concreta o material, es una idea normativa, es un conjunto de preceptos, y el tributo, sí tiene una realidad material y concreta, sí es una realidad tangible; que lo diferencia de la norma jurídica.

Cuando el jurista analiza y explica realidades, como en este caso el tributo, lo hace desde un punto de vista normativo, esto es, lo hace tomando como base la norma legal y los efectos y consecuencias que derivan de aplicar dicha norma a esa realidad.

Ejemplificando; los efectos económicos del tributo, no pertenecen al objeto de estudio de la Ciencia del Derecho y no podrían ser explicados utilizando conceptos jurídicos.

J. Bentham, suministra un interesante ejemplo, de la perspectiva del Derecho actuando sobre una realidad; parafraseando su texto y vinculándolo a la actividad tributaria lo estableceríamos de la siguiente manera:

“La ley me ordena que contribuya, me impone la obligación de contribuir; garantiza al Estado, el derecho de recibir el tributo, convierte en un delito el acto negativo por el cual omito contribuir, me obliga a prestar el servicio para contribuir. Esta es la conexión entre estas entidades jurídicas; son diferentes aspectos de la misma ley, existen mientras ella exista; nacen y mueren con ella”.<sup>19</sup>

Con el anterior ejemplo se clarifica que el Derecho al actuar sobre una determinada realidad, lo hace regulándola, estableciendo presupuestos y consecuencias jurídicas, deberes y derechos subjetivos; estos conceptos son independientes de la realidad a la cual se aplica.

Con lo anteriormente externado acreditamos ya, la esencia del Derecho Fiscal, el ámbito de su conocimiento y las limitaciones que encuentra y que no justifican su tratamiento científico de modo autónomo.

Sergio Francisco de la Garza, sostiene la autonomía científica del Derecho Fiscal; y señala tres clases de autonomía que, según su punto de vista, posee el Derecho Fiscal y son:

“a).- La autonomía científica o dogmática, concebida “como un agrupamiento sistemático de normas en función de la existencia de institutos y principios propios;

b).- La autonomía didáctica, en el sentido de que aquellas normas constituyen un campo distinto de especulación y de enseñanza, respecto a otras ramas del Derecho, y;

c).- La autonomía legislativa, en cuanto a que las normas relativas a esa rama del Derecho, constituye un cuerpo de leyes separado y orgánico”.<sup>20</sup>

Al analizar en primer término la autonomía científica o dogmática, tomando como premisa lo señalado en el inciso a); advertimos que al referirse al agrupamiento sistemático de normas y la existencia de institutos y principios propios, tiene similitud e identidad con el inciso c) ya que se trata de normas legales agrupadas en cuerpos de leyes.

Del planteamiento del maestro De la Garza, se advierte que su argumento deviene inconsistente, en efecto, la autonomía científica como se aprecia no la funda en argumentos incontrovertibles, sino únicamente se refiere al “agrupamiento sistemático” de normas jurídicas.

19. BENTHAM, Jeremías, “Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales”, Editorial Aguilar, Madrid, España, 1975.

20. DE LA GARZA, Sergio Francisco, op.cit., página 21

El agrupamiento de las normas jurídicas es una labor de la disciplina jurídica denominada jurisprudencia técnica.

#### La sistemática jurídica:

“tiene por objeto la exposición ordenada y coherente de las disposiciones legales jurisprudenciales consuetudinarias que integran cada sistema jurídico. El criterio clasificador, no es por su forma o su estructura lógica, sino por su contenido”.<sup>21</sup>

En el mismo punto De la Garza, no explica el porqué el Derecho Fiscal es autónomo, sino que únicamente se limita a admitir como concibe la autonomía científica, esto es no realiza un enlazamiento entre su concepción científica y el Derecho Fiscal como conocimiento científico autónomo. Dicha posición no nos suministra el criterio diferenciador de autonomía y la carencia de la misma. La autonomía científica queda reducida en la postura de De la Garza, a una simple tarea de sistematización legislativa.

Encontramos también, que el examen de la autonomía, que hace De la Garza, no lo llevó a entrar de lleno a su análisis; sobre este mismo tema refiere:

“... en el Derecho Tributario Sustantivo, o material, si encontramos que existen principios propios, como el de “nullum tributum sine lege”, y el de solidaridad sustantiva, así como institutos propios tales como el de la responsabilidad sustituta y la responsabilidad objetiva”.

Asimismo aduce que el Derecho Tributario goza de las tres autonomías ya que su principio fundamental es el de legalidad, igualmente expresa que el destinatario de dicha disciplina jurídica son los particulares y no la administración pública.

Con relación al principio de legalidad de los tributos, señalaremos que procede originariamente del desarrollo histórico del pueblo inglés, su fundamento en un inicio fue histórico, no científico.

La fuente de este principio es Inglaterra hacia el año de 1214 con la Magna Charta Libertatum de Juan Sin Tierra, y es justamente aquí donde se sancionó por vez primera el principio

21. GARCIA MAYNEZ, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, vigésimo novena edición, Editorial Porrúa, México, 1978, página 115

universal de que los tributos sólo podían ser establecidos por un acto de consentimiento de los representantes de los contribuyentes, que en aquel tiempo eran los barones.<sup>22</sup>

Los impulsores de la autonomía del Derecho Fiscal, erigen este principio en el principal argumento para fundar la autonomía de esta disciplina, sin embargo, como anotamos, su origen es una circunstancia histórica determinada y no siempre fue aplicado y conocido en los sistemas jurídicos que registra la historia, es decir, su nacimiento y aplicación estuvo históricamente condicionado a un lugar y época determinado.

El principio de legalidad que rige la tributación en nuestro país y que se encuentra elevado a la categoría constitucional de garantía individual, lo entendemos como una disposición normativa vigente; como una limitación del poder público al ejercitar la soberanía financiera.

Sin embargo, el respeto y la existencia de este principio, no proporciona un argumento suficiente que permita justificar la autonomía científica al Derecho Fiscal.

Por lo que respecta a las instituciones propias del Derecho Fiscal, resulta conducente recordar que el agrupamiento de preceptos que reglamentan relaciones de igual naturaleza, no otorga autonomía a las normas jurídicas, ya que éstas quedan determinadas por su contenido y por la sistematización que de ellas se tenga.

La existencia de instituciones propias no le proporciona al Derecho Fiscal la autonomía que alegan sus impulsores, puesto que, si bien conserva particularidades y peculiaridades características de su contenido; y principios e instituciones que lo distinguen de otras ramas del Derecho, esto de ninguna manera constituye un razonamiento científico para admitirle autosuficiencia normativa diversa a la ciencia jurídica.

Existe en la postura de De la Garza, un punto medular que examinaremos, y es el referente al principio de legalidad de los

22. VILLEGAS, Héctor, op. cit. Página 227

tributos; este es el fundamento nodal, sobre el cual parten los fiscalistas proclives a admitir la autonomía científica del Derecho Fiscal.

Sobre esta cuestión, es necesario diferenciar dos aspectos que se advierten de la existencia del principio jurídico de legalidad en los tributos y es el referente a la validez científica de este postulado y la validez legal del mismo.

La existencia del axioma: “*nullum tributum sine lege*”; tiene validez legal; pero carece de validez científica, en efecto, son dos campos distintos de conocimiento, la validez legal de un principio deriva de que formalmente existe elevado a rango de norma jurídica en el Derecho Positivo vigente y porque su origen como norma jurídica estuvo acorde al proceso constitucional de su creación; sin embargo, derivar la ciencia de un postulado de validez legal, sostenemos no es científico; es salirnos de la verdad científica y cimentar ciencia a partir de un concepto no motivado en el pensamiento científico.

Ejemplificando lo anterior, si la ley permite que por excepción no se cumpla este principio; como se explicaría a la luz del postulado de que no hay tributo sin ley; en el caso de delegación de facultades para legislar al Poder Ejecutivo y particularmente en el caso del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es evidente que el principio no hay tributo sin ley, no proporciona una guía científica para explicar un supuesto normativo que lo contradice abiertamente.

Referente a la reflexión de que el Derecho Fiscal tiene como destinatarios a los particulares y no a la administración pública, encontramos esta idea insuficiente, en atención a la carencia de un fundamento desde el punto de vista teórico.

Las normas de contenido fiscal son científicas, al pertenecer en su conjunto al objeto de estudio de la Ciencia del Derecho; pero en absoluto se acredita la autonomía que pregonan sus impulsores.

Examinando el primer inciso y para efectos de una mejor comprensión de la autonomía científica, con la cual no estamos de acuerdo, precisaremos “prima facie”, de acuerdo con el Maestro Eduardo García Maynez, que el estudio científico del Derecho se efectúa por disciplinas que, se dividen en: Fundamentales y Auxiliares.

“Las disciplinas jurídicas fundamentales son: la Filosofía del Derecho y la Jurisprudencia Técnica.

Las disciplinas jurídicas auxiliares son: La Historia del Derecho, la Sociología Jurídica y el Derecho Comparado.

Dentro de la Filosofía del Derecho o Teoría Jurídica Fundamental, se estudia la determinación de la esencia y el concepto de derecho, la noción de lo jurídico y los valores propios del Derecho.

La Jurisprudencia Técnica tiene por objeto la exposición ordenada y coherente de los preceptos jurídicos que se hallan en vigor en una época y un lugar determinado y el estudio de los problemas relativos a su interpretación y aplicación.

La Jurisprudencia Técnica posee a su vez dos facetas, una teórica y una técnica, que corresponden respectivamente a la sistemática jurídica y a la técnica jurídica.

La sistemática jurídica, tiene por objeto la exposición ordenada y coherente de las disposiciones legales, jurisprudenciales y consuetudinarias que integran cada sistema jurídico. El criterio clasificador, no es por su forma o su estructura lógica, sino por su contenido”.<sup>23</sup>

La división más aceptada por los tratadistas por su contenido, es la clasificación en normas de derecho público y de derecho privado; las primeras se subdividen en: derecho constitucional, administrativo, penal y procesal; y el derecho privado, subdividido en derecho civil y mercantil.

Esta labor de sistematización no se agota en el agrupamiento de las normas en disciplinas especiales, ya que prosigue en el ámbito de cada una de ellas, con un criterio material y continúa ese agrupamiento de reglas hasta configurar instituciones.

La otra parte de la jurisprudencia técnica es la aplicación e interpretación de los preceptos de derecho vigente.

Lo enunciado anteriormente nos permite evidenciar e ilustrar

23. GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *op.cit.* página 115

que la autonomía científica del Derecho Fiscal, no se da, puesto que el agrupamiento sistemático de todas las normas jurídicas es tarea y labor de la jurisprudencia técnica a través de la sistemática jurídica y como esa sistematización se efectúa por el contenido, las normas fiscales, se agruparían en lo que se conocería como la disciplina jurídica especial, denominada Derecho Fiscal.

Lo anterior, no se refiere o supone por el agrupamiento sistemático de la autonomía respecto al resto de las normas con contenido diverso, porque la labor de sistematización no proporciona fundamentos teóricos para consagrar algún tipo de autonomía.

Las instituciones y principios propios del Derecho Fiscal, vienen a ser el resultado de la reunión de preceptos que reglamentan relaciones de igual naturaleza.<sup>24</sup>

Pero esta distinción normativa no establece, ni confiere un grado de autonomía científico propio, y diverso a la ciencia del derecho.

Existen instituciones o figuras jurídicas, características de disciplinas especiales, por ejemplo: el matrimonio, el contrato, el delito, la sanción, la prescripción, las cuales pueden no encontrarse en otras ramas del Derecho, sin embargo, absolutamente todas las disciplinas especiales, contienen los conceptos jurídicos fundamentales, a saber: los supuestos jurídicos, los derechos subjetivos, los deberes jurídicos y los sujetos del derecho, estas categorías existen en cualquier ordenamiento jurídico.

Sobre el mismo punto, no encontramos un fundamento incontrovertible que permita pensar en la autosuficiencia científica del Derecho Fiscal, tomando en consideración que las instituciones jurídicas están determinadas por el desarrollo histórico o la eventualidad, esto significa que no existen en todos los ordenamientos jurídicos.

24. GARCIA MAYNEZ, Eduardo, op.cit. página 128. Dice con relación a la figura jurídica de la institución que: “es el núcleo de preceptos que reglamentan relaciones de igual naturaleza, verbigracia: la hipoteca, el matrimonio, la filiación, la sociedad mercantil, etc.”.

La diferencia que se aduce para la autonomía, la hacen residir los fiscalistas favorables a ello en las instituciones y principios, no obstante, estas instituciones o principios que se alegan, no nos lleva a razonar que esa diversidad constituye el objeto de estudio de una ciencia autónoma y que por ende sea discrepante la noción de lo jurídico como tema de la ciencia jurídica y la noción de lo jurídico, que por sus limitaciones el Derecho Fiscal no estudia.

De forma clara y precisa el maestro Eduardo García Maynez, nos ilustra para no caer en confusiones y expone:

“ No hace falta gran esfuerzo para comprender que esas disciplinas no pueden, sin traspasar sus propios límites, ofrecer al estudiante una noción universal acerca del derecho, o definir los conceptos fundamentales del mismo. Aquella noción, lo mismo que estos conceptos, no son definidos, sino supuestos

por las disciplinas especiales. Todas ellas versan sobre distintas ramas del derecho, y en todas se trata de normas jurídicas, derechos subjetivos, deberes y sanciones pero su objeto no consiste en decirnos que sea el derecho, ni como pueden definirse los supuestos jurídicos, los derechos subjetivos, los deberes jurídicos o los sujetos del derecho. Tampoco pueden, las disciplinas especiales dar el estudioso una visión de conjunto sobre las diversas formas del conocimiento jurídico, explicar los métodos empleados por el jurista o el filósofo del derecho, o discutir los múltiples problemas de la técnica de aplicación e integración”.<sup>25</sup>

La autonomía didáctica del Derecho Fiscal, es no sólo deseable sino una exigencia por el alto grado de especialización que ha alcanzado.

Es necesario un estudio autónomo e independiente de las otras disciplinas jurídicas, con un tratamiento más profundo. Estamos de acuerdo en la autonomía didáctica para su mejor comprensión, especialización y enseñanza.

Con relación a la autonomía legislativa, resulta pertinente, a priori, dejar asentado, que todas las leyes siguen el mismo procedimiento de creación, a partir del proceso señalado en la Constitución Federal.

Participamos de la idea de que las normas jurídicas fiscales, sí constituyen un cuerpo de leyes separado, únicamente por su

25. GARCIA MAYNEZ, Eduardo. op. cit. página. 154

contenido y la materia que regulan; al agruparlas, esto es, al elaborar su sistematización produce un beneficio práctico muy recomendable.

No coincidimos en que sea un cuerpo de leyes orgánico porque las leyes fiscales tienen un variado contenido y además participan de la misma estructura jurídica de cualquier ley y en el proceso de creación siguen el trámite establecido en la Constitución Federal, al igual que cualquiera otra ley.

Sobre el denominado Derecho Patrimonial, éste comprende el conjunto de normas relativas a la gestión y administración del patrimonio permanente del Estado y de las empresas públicas o privadas propiedad del Estado.<sup>26</sup>

Examinando esta rama del Derecho, a fin de encontrar autonomía científica, didáctica y legislativa, sostenemos que son igualmente

válidos los argumentos esgrimidos al analizar el Derecho Fiscal, respecto a la autonomía científica y en esa tesitura negamos que posea autonomía.

Respecto a la autonomía didáctica, sí creemos conveniente su estudio independiente de otras ramas del Derecho, porque se ha vuelto imprescindible el conocimiento del contenido de estas normas jurídicas.

En lo concerniente a la autonomía legislativa, de estas disposiciones, admitimos la conveniencia práctica de que se agrupen en cuerpos de leyes separadas este tipo de normas; pero, científicamente es inadmisibile una autonomía orgánica de las mismas, puesto que, como ya se destacó, todas las leyes en su creación siguen el mismo trámite legislativo.

Con relación al denominado Derecho Presupuestal al efectuar el análisis y estudio de las normas con un contenido presupuestal, por similitud jurídica sustancial sustentamos plenamente los mismos razonamientos señalados con anterioridad.

El Derecho Presupuestario, regula en sus normas elementos

26.- GRIZIOTTI ,Benvenuto, op. cit. páginas 103.104,105 y 106

de economía pública, de política, de administración, gestión financiera y de ciencia política.

Para abarcar y comprenderlo íntegramente es imprescindible y necesario que deba ser estudiado de manera autónoma, por las múltiples disciplinas que la informan.

Estamos de acuerdo en que no constituye una rama científica autónoma, no obstante, sí estructura un cuerpo de leyes diferenciado por su materia, pero de ninguna forma tiene una divergencia orgánica, del resto del sistema jurídico.

Para finalizar y terminar este punto de la autonomía de los Derechos Fiscal, Patrimonial y Presupuestal, establecimos ya que no tienen

una autonomía científica, que forman parte de la ciencia jurídica en su conjunto, no obstante, que su contenido sea diverso.

Desde su origen estas normas jurídicas mantienen una vinculación con la Constitución General de la República a la cual se encuentran subordinadas.

Por lo expuesto, resulta sumamente conveniente y aconsejable su estudio individualizado, de modo tal que para su mejor conocimiento e investigación metodológica deban ser tratadas y analizadas en forma independiente y autónoma, en virtud de que las relaciones sociales, económicas, políticas y jurídicas reclaman la especialización en el estudio de las mismas.

#### 4.- RELACIONES ENTRE EL DERECHO FINANCIERO, CON LOS DERECHOS FISCAL, PATRIMONIAL Y PRESUPUESTAL.

Las relaciones entre el Derecho Financiero y el Derecho Fiscal son estrechas, ya que el segundo es una parte del primero; el Derecho Fiscal es conocida como la disciplina que estudia o regula la tributación en general en todos sus aspectos.

El tratadista italiano Mario Pugliese lo define de la siguiente forma:

“Aquella parte del Derecho Financiero que se ocupa del estudio sistemático del conjunto de las normas que reglamentan la recaudación de los medios

económicos. Esos medios están constituidos casi exclusivamente por los tributos (impuestos, derechos, contribuciones fiscales de variada naturaleza) y por eso llámase Derecho Tributario la disciplina que tiene por objeto el estudio de las normas mismas”.<sup>27</sup>

La relación financiera tributaria del Estado se inicia con la recaudación de las contribuciones. En el Derecho Fiscal con el respeto a la legalidad, tendría el sustento normativo; advertimos aquí claramente como el Estado se somete a ciertos principios en la imposición de los gravámenes, los cuales con el tiempo han sido aceptados como de valor universal: La sujeción a la legalidad, la no confiscatoriedad, la equidad y la generalidad, son principios inconcusos que integran la columna vertebral sobre la cual descansa la imposición fiscal en un Estado de Derecho.

En consecuencia, la relación con el Derecho Financiero es directa; el Derecho Fiscal constituido como el conjunto de normas jurídicas que regulan la imposición y las relaciones surgidas entre el Estado y los particulares, toma del Derecho Financiero los lineamientos generales de la tributación y particularmente la interpretación de las leyes tributarias.

Respecto al denominado Derecho Patrimonial, el Derecho Financiero también mantiene una estrecha relación, pues el patrimonio permanente del Estado y sus empresas públicas o privadas, integran el régimen patrimonial del Estado, compuesto tanto por bienes muebles como inmuebles.

27. PUGLIESE, MARIO, “Instituciones de Derecho Financiero”, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, versión española de José Silva, México, 1939, páginas 27 y 28.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa que las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional son propiedad originaria de la Nación, así como las substancias minerales.

El artículo 3º de la Ley General de Bienes Nacionales establece que son bienes nacionales:

I.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

- II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;
- III.- Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;
- IV.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;
- V.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y
- VI.- Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

El Derecho Financiero, en este aspecto tiene estrecha relación con el Derecho Patrimonial, por los ingresos de las empresas públicas y privadas del Estado y por el incremento de sus bienes muebles o inmuebles o por la explotación de las riquezas naturales. Los ingresos patrimoniales siguen el mismo procedimiento, que ya hemos visto, de previsión y obtención.

Aquí se aprecia la fuerte relación existente entre ambos derechos suscitada en el marco de la actividad financiera del Estado, éste utiliza para los fines de su política presupuestal los recursos resultado de la gestión patrimonial de sus entes.

El Estado también se provee de ingresos cuando participa a través de sus empresas, en actividades industriales, comerciales y de servicio o al explotar sus bienes patrimoniales.

Pasemos ahora al estudio del denominado Derecho Presupuestal, recordemos que el Derecho Financiero estudia y regula la actividad financiera del Estado y que la relación con el Derecho Tributario es: “ab initio” y por lo que atañe al Derecho Presupuestal, éste se ubica en el otro extremo, es decir, en la consumación del tributo o del ingreso, vía gasto público para satisfacer necesidades colectivas. 28

El Derecho Presupuestal se ocupa del estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la asignación de los recursos obtenidos por el Estado; la fijación de las normas que establecen la proporción y el ajuste de la actividad financiera, el procedimiento de creación del presupuesto y la delegación de facultades a los entes encargados de erogar el gasto público, asimismo el poder financiero del Estado encuentra sus límites y alcances en la norma jurídica con contenido presupuestal. 29

La preeminencia de la norma jurídica en la actividad financiera, es la única garantía para evitar que las circunstancias políticas o las contingencias económicas socaven el orden normativo autoimpuesto por el Estado y al cual se encuentra subordinado.

La relación entre ambos derechos - Financiero y Presupuestal - es una relación de causa-efecto, al existir entre ellos una íntima conexión.

El Estado al ejercitar la actividad financiera se procura recursos y este aspecto es regulado por el Derecho Fiscal. Por su parte del Derecho Patrimonial regula también la provisión de ingresos y bienes al Estado, al efectuar la gestión administrativa del patrimonio estatal y las utilidades de sus empresas.

El Derecho Presupuestario fija las normas dentro de las cuales el Estado actúa para efectuar gasto público. El Derecho Presupuestario es así el instrumento a través del cual se manifiesta el poder financiero del Estado; poder que le ha sido conferido por la voluntad general para atender debidamente las necesidades colectivas.

Las normas jurídicas reguladoras del presupuesto constituyen así el objeto de estudio del Derecho Presupuestal, y es en dichas

28. YEBRA MARTUL - ORTEGA, Perfecto, página 14.

29. YEBRA MARTUL - ORTEGA, Perfecto, op.cit. página 25.

normas donde se encuentra el único marco competencial dentro del cual los poderes públicos deben desplegar toda la actividad financiera.<sup>30</sup>



30. RODRIGUEZ BEREIJO, Alvaro, "El presupuesto del Estado". Introducción al Derecho del Presupuesto. Editorial Tecnos, Madrid, España.1970. página 41. Con relación a la evidente conexión entre la organización política y el Derecho Financiero nos precisa: *"El presupuesto expresa, quizá mejor que ninguna otra institución del Derecho público, el carácter de compromiso entre poderes del régimen parlamentario, en cuanto da lugar a una distribución de competencias en materia financiera entre los poderes del Estado. Por eso, todo análisis profundo de la institución presupuestaria lleva implícito necesariamente el aspecto jurídicopolítico de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno."*

## CAPITULO II

### EL FINANCIAMIENTO DEL ESTADO

En la actualidad los estados modernos, para percibir recursos utilizan todos los instrumentos económicos-financieros existentes a su alcance. En la generalidad se observa que recurren a la imposición directa o indirecta, a los ingresos patrimoniales, a los ingresos derivados de sus empresas, al endeudamiento público y a la emisión monetaria.

El uso de las diversas fuentes de financiamiento difiere por el grado de desarrollo económico de cada Estado en particular; y así advertimos que los países más avanzados se financian principalmente mediante la recaudación de los impuestos directos personales, evitando el endeudamiento público exterior.<sup>31</sup>

Los Estados menos desarrollados económicamente, al carecer de un mercado de capitales propio; cuentan con una población disminuida en su capacidad contributiva, y al ser generalmente monoexportadores; basan su política fiscal en los impuestos indirectos, los impuestos al comercio exterior, la emisión monetaria y el endeudamiento externo.

Lo anteriormente enunciado es explicable en condiciones normales; puesto que en ocasiones al ocurrir crisis, emergencias económicas o guerras; los Estados varían radicalmente su política financiera para enfrentar la contingencia presentada.

Con base en lo dicho, analizaremos ahora la actividad financiera en México, en la etapa de la provisión de recursos y la regulación y tratamiento en el derecho vigente.

31. RETCHKIMAN, Benjamín, "Introducción al Estudio de la Economía Pública", Textos Universitarios, U.N.A.M. México, 1983, Tercera edición, página 155.

## 1. - LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION

Recibe el nombre de “Ley de Ingresos de la Federación”, la ley que anualmente, debe discutir y aprobar el Congreso de la Unión, donde se precisa cuáles serán los recursos que se obtendrán en el año fiscal y los montos a recaudar.

La Ley de Ingresos de la Federación, tiene su base de creación en los artículos 31 fracción IV, 73, 123 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y mantiene una vinculación directa con todas las leyes fiscales, financieras y patrimoniales expedidas por el Congreso, como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Obras Publicas y Servicios relacionados con las mismas, la Ley General de Deuda Pública, Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Publico, Código Fiscal de la Federación, Ley Federal de Derechos, Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, Ley del Banco de México, Ley Monetaria y Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, Ley Aduanera, Ley de Coordinación Fiscal entre otras.

La Ley de Ingresos de la Federación a diferencia de otras leyes ordinarias tiene una vigencia anual. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el principio de legalidad financiera en sus dos vertientes: tributaria (artículos 31, fracción IV; 73, fracción VII; 74, fracción IV y 131) y presupuestal (artículos 74, fracción IV; 75 y 126).<sup>32</sup>

Con el propósito de comprender los aspectos jurídicos, económicos y políticos que convergen para la creación de la Ley de Ingresos de la Federación, profundizaremos en el análisis de cada uno de estos componentes para conocerla mejor.

32. RODRIGUEZ BEREIJO, Alvaro, op.cit. páginas 171 y 172.explica con gran claridad: “Cuando la transformación de las funciones del Estado -con la consiguiente expansión de las necesidades públicas y, por lo tanto, del gasto público- hizo necesario organizar un sistema permanente de

*ingresos, se produjo la escisión del <principio de legalidad financiera>, separándose el principio de legalidad de los tributos del principio de legalidad presupuestaria”.*

Por disposición constitucional el poder público se divide para su ejercicio en tres funciones distintas: la legislativa, la ejecutiva o administrativa y la judicial. De esta distribución de funciones del poder público, corresponde al Poder Ejecutivo la tarea constitucional de diseñar el proyecto de Ley de Ingresos de la Federación y al Poder Legislativo, su aprobación.

La Ley Fundamental establece, en sus artículos 40, 43 y 49, que la Federación constituye la unión de los Estados y el Distrito Federal. De ésta unión nace de acuerdo a la terminología constitucional el denominado Supremo Poder de la Federación.

En consecuencia la Ley de Ingresos de la Federación es la Ley de Ingresos del Supremo Poder de la Federación, que distribuye sus funciones en legislativa, ejecutiva y judicial.

En el caso de la función legislativa ésta se lleva a cabo por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores que conforman el Congreso General según lo dispone el artículo 50 constitucional.

Por lo que respecta a la función ejecutiva, la Ley Fundamental en su artículo 80 expresa que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se depositará en una persona que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. El artículo 90 de la nuestra Carta Magna dispone que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal y distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El Poder Público deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal, el ejercicio de la función judicial.

Al inicio de esta capítulo indicamos que los Estados adquieren recursos mediante la utilización de los instrumentos económicos y

financieros. A continuación señalaremos cuales son los ingresos que están al alcance de la Federación, de conformidad con la Constitución Política de la Nación.

Al respecto los artículos 73, fracciones VII, VIII y XXIX y 131 de la Ley Suprema de toda la Unión establecen con exactitud cuales son los ingresos que puede recaudar la Federación:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

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

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1º .- Sobre el comercio exterior.

2º .- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27.

3º . Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4º .- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5º .- Especiales sobre:

- a). - Energía eléctrica
- b).- Producción y consumo de tabacos labrados
- c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo
- d).- Cerillos y fósforos.
- e).- Aguamiel y productos de su fermentación.
- f).- Explotación forestal; y
- g).- Producción y consumo de cerveza.

Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos; cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

Lo anteriormente transcrito establece con claridad las fuentes exclusivas en donde puede ampliamente proveerse de todos sus recursos la Federación.

Con relación a las contribuciones referidas en la fracción VII, del artículo 73 Constitucional, el vigente Código Fiscal de la Federación, no obstante, no precisar el concepto de contribuciones, sí nos proporciona una clasificación, y así el artículo 2º del referido Código, establece que:

“Las contribuciones se clasifican en: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos”.

Por su parte el artículo 3º del aludido Código señala que los aprovechamientos y sus accesorios así como los productos también son ingresos.

Es de resaltar que la fracción VII del artículo 73 constitucional, le otorga al Congreso General una facultad muy amplia, como es la de imponer todo tipo de contribuciones, aun de manera ilimitada; la ley fundamental únicamente exige que sean las necesarias para cubrir el presupuesto.

No obstante la anterior disposición financiera, el Poder Público, no puede actuar confiscatoriamente ni tampoco de manera irresponsable y cuando imponga contribuciones, debe respetar las garantías de legalidad, proporcionalidad y equidad establecidas en el artículo 31, fracción IV de la Ley Fundamental, esto significa que existen limitaciones constitucionales cuando establezca las contribuciones con cargo al pueblo.

La fracción VIII, del artículo 73, faculta al Congreso a dar bases para que el Ejecutivo pueda contratar empréstitos sobre el crédito de la Nación y para aprobar los montos de endeudamiento los que se incluirán en la Ley de Ingresos, que requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público.

Para el efecto de regular jurídicamente los empréstitos contratados por el Gobierno Federal, el Congreso General expidió la Ley General de Deuda Pública, la cual fue publicada en el Diario de la Federación el 31 de diciembre de 1976, en dicha ley se establece en el artículo 1º que:

“La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos, a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias, el Gobierno del Distrito Federal; los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria . Las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.

Asimismo se señalan las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en esta materia, además de regular la programación y contratación de la deuda, así como el registro y vigilancia de las operaciones de endeudamiento.

Otra fuente de financiamiento lo constituyen las cuotas de las tarifas de exportación e importación. Dichas cuotas conforme al artículo 131 constitucional pueden ser aumentadas, disminuidas, suprimidas o creadas por el Ejecutivo de la Unión.<sup>33</sup>

33. FLORES ZAVALA, Ernesto, “Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas “.Editorial Porrúa, vigésimo sexta edición, México, 1985, página 109. Define a las cuotas como: “La cantidad de

dinero o en especie que se percibe por unidad tributaria, llamándose tipo de gravamen cuando se expresa en forma de tanto por ciento.”

Con relación a la Ley de Ingresos de la Federación la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en diversos criterios, al respecto transcribo las jurisprudencias números 212 y 213, que bajo los rubros “LEYES DE INGRESOS” Y “LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACION, PUEDEN DEROGAR LEYES FISCALES ESPECIALES”; consultables en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo I, Materia Constitucional, México, 1995, páginas 203 y 204.

“LEYES DE INGRESOS. Aun cuando las leyes de ingresos, tanto de la Federación (artículo 65, fracción II, de la Ley Suprema), como de los Estados y Municipios, deben ser aprobados anualmente por el Congreso de la Unión o las legislaturas locales correspondientes, esto no significa que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales tengan vigencia anual, ya que las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo de gravámenes tributarios que condicionan la aplicación de las referidas disposiciones impositivas de carácter especial, pero que no renuevan la vigencia de estas últimas, que deben estimarse en vigor desde su promulgación, en forma ininterrumpida, hasta que son derogadas”.

“LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACION. PUEDEN DEROGAR LEYES FISCALES ESPECIALES. Es inadmisibles el argumento en el sentido de que las leyes de ingresos de la Federación no pueden modificar las disposiciones de las leyes fiscales especiales, ya que por una parte, si bien es verdad que tales ordenamientos tienen vigencia anual y constituyen un catálogo de impuestos, también contienen otras disposiciones de carácter general que tienen por objeto coordinar la recaudación de las contribuciones, y, por otra parte, dichas leyes de ingresos poseen la misma jerarquía normativa que los ordenamientos fiscales de carácter especial y, por tanto, pueden modificarlas y derogarlas en determinados aspectos que se consideren necesarios para una mejor recaudación impositiva”.

De la lectura del pronunciamiento jurisprudencial se aprecia que la Suprema Corte considera a las leyes de ingresos como catálogos de gravámenes tributarios o catálogos de impuestos; la anterior interpretación judicial, nos lleva a buscar lo que constituye un catálogo y el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, respecto a la palabra catálogo dice que proviene del latín *catalogus*, que significa lista, registro; es un sustantivo masculino, que significa

memoria, inventario o lista de personas, cosas o sucesos, puestos en orden.

De la anterior definición inferimos que para la Suprema Corte las leyes de ingresos son simples listas de gravámenes o impuestos.

La anterior interpretación, a nuestro juicio, soslaya su contenido, en efecto, en nuestra opinión, las leyes de ingresos, constituyen el presupuesto fiscal de la Federación, que no sólo prevé los gravámenes tributarios, incluyen también los no tributarios y además contiene disposiciones de financiamiento mediante endeudamiento público de la Federación y del Distrito Federal y disposiciones para regular el uso que hubiere efectuado el Ejecutivo Federal de la facultad a que se refiere el artículo 131 constitucional.

La vigente Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2015, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Noviembre de 2014, contiene asimismo los montos de endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo para el financiamiento del presupuesto federal, según lo establece el artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública; y los montos de endeudamiento para el Distrito Federal, además se incluye la tasa en los casos de prórroga para el pago de crédito fiscal, conforme lo refiere el artículo 55 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicada el 4 de enero de 2000, en el Diario Oficial de la Federación, y que a la letra dice:

Artículo 55.- En caso de incumplimiento en los pagos de estimaciones y de ajustes de costos, la dependencia o entidad, a solicitud del contratista, deberá pagar gastos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Dichos gastos empezarán a generarse cuando las partes tengan definido el importe a pagar y se calcularán sobre las cantidades no pagadas, debiéndose computar por días naturales desde que sean determinadas y hasta la fecha en que se ponga efectivamente las cantidades a disposición del contratista.

Tratándose de pagos en exceso que haya recibido el contratista, éste deberá reintegrar las cantidades pagadas en exceso más los intereses correspondientes, conforme a lo señalado en el párrafo anterior. Los cargos se calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días naturales, desde la fecha del pago hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia o entidad.

No se considerará pago en exceso cuando las diferencias que resulten a cargo del contratista sean compensadas en la estimación siguiente, o en el finiquito, si dicho pago no se hubiera identificado con anterioridad.

**Por su parte el artículo 51 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de Enero de 2000, establece:**

Artículo 51. La fecha de pago al proveedor estipulada en los contratos quedará sujeta a las condiciones que establezcan las mismas; sin embargo, no podrá exceder de veinte días naturales contados a partir de la entrega de la factura respectiva, previa entrega de los bienes o prestación de los servicios en los términos del contrato.

En caso de incumplimiento en los pagos a que se refiere el párrafo anterior, la dependencia o entidad, a solicitud del proveedor, deberá pagar gastos financieros conforme a la tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Dichos gastos se calcularán sobre las cantidades no pagadas y se computarán por días naturales desde que se venció el plazo pactado, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición del proveedor.

Tratándose de pagos en exceso que haya recibido el proveedor, éste deberá reintegrar las cantidades pagadas en exceso, más los intereses correspondientes, conforme a lo señalado en el párrafo anterior. Los intereses se calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días naturales desde la fecha del pago, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia o entidad.

En caso de rescisión del contrato, el proveedor deberá reintegrar el anticipo y, en su caso, los pagos progresivos que haya recibido más los intereses correspondientes, conforme a lo indicado en este artículo. Los intereses se calcularán sobre el monto del anticipo no amortizado y pagos progresivos efectuados y se computarán por días naturales desde la fecha de su entrega hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia o entidad.

Las dependencias y entidades podrán establecer en sus políticas, bases y lineamientos, preferentemente el pago a proveedores a través de medios de comunicación electrónica.

**El párrafo primero del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, de manera clara señala que el Congreso de la Unión mediante ley anualmente fijará la tasa de recargos para cada uno de los meses de mora cuando no se cubran las contribuciones en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales.**

Artículo 21. Cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además deberán pagarse recargos por concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno. Dichos recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones o de los aprovechamientos actualizados por el periodo a que se refiere este párrafo, la tasa que

resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el periodo de actualización de la contribución o aprovechamiento de que se trate. La tasa de recargos para cada uno de los meses de mora será la que resulte de incrementar en 50% a la que mediante Ley fije anualmente el Congreso de la Unión, para tal efecto, la tasa se considerará hasta la centésima y, en su caso, se ajustará a la centésima inmediata superior cuando el dígito de la milésima sea igual o mayor a 5 y cuando la milésima sea menor a 5 se mantendrá la tasa a la centésima que haya resultado

En la vigente Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2015, se contemplan asimismo entre otras disposiciones las siguientes:

Facultades al Ejecutivo Federal para que durante el ejercicio fiscal de 2015, otorgue los beneficios fiscales que sean necesarios para dar debido cumplimiento a las resoluciones derivadas de la aplicación de mecanismos internacionales para la solución de controversias legales que determinen una violación a un tratado internacional.

Por razones de interés público y cuando se considere necesario evitar aumentos desproporcionados en el precio al usuario final se faculta al Ejecutivo Federal para que fije los precios máximos al usuario final y de venta de primera mano del gas licuado de petróleo.

Se otorgan facultades al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fijar o modificar, mediante resoluciones de carácter particular, las cuotas de los productos que pretendan cobrar las dependencias durante el ejercicio fiscal de 2015, aun cuando su cobro se encuentre previsto en otras leyes.

Se establece una disposición que extingue el procedimiento administrativo en materia aduanera señalado en el artículo 152 de la Ley Aduanera, en efecto, se ordena que cuando con anterioridad al 1º de enero de 2015, una persona hubiere incurrido en infracción a las disposiciones aduaneras en los casos a que se refiere el artículo 152 de la Ley Aduanera y a la fecha de entrada en vigor de esta Ley no le haya sido impuesta la sanción correspondiente, dicha sanción no le será determinada si, por las circunstancias del infractor o de la

comisión de la infracción, el crédito fiscal aplicable no excede a 3,500 unidades de inversión o su equivalente en moneda nacional al 1 de enero de 2015.

Se señalan los casos para el otorgamiento de estímulos y exenciones fiscales.

Se le ordena a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicar en su página de Internet y entregar, a más tardar el 30 de septiembre de 2015, a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de dicho órgano legislativo y a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores un reporte de las personas morales y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta, en el que se deberá señalar, para cada una, los montos de los donativos obtenidos en efectivo y en especie, así como los recibidos del extranjero y las entidades federativas en las que se ubiquen las mismas, clasificándolas por tipo de donataria de conformidad con los conceptos contenidos en los artículos 79, 82, 83 y 84 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y en su Reglamento. Para la generación de este reporte, la información se obtendrá de la que las donatarias autorizadas estén obligadas a presentar en la declaración informativa de las personas morales con fines no lucrativos a la que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 86 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, correspondiente al ejercicio fiscal de 2014.

Con las anteriores disposiciones acreditamos que las leyes de ingresos de la Federación, no son únicamente el catálogo de los gravámenes tributarios, al contrario, por su anualidad y por regular aspectos de la actividad financiera se demuestra que son un ordenamiento jurídico de suma importancia para la actividad económica del Estado. Por lo que respecta a los pronunciamientos contenidos en jurisprudencia de la Suprema Corte infortunadamente hasta ahora no aportan ningún conocimiento relevante a nuestro estudio, por el insuficiente examen y análisis que contienen.

Lo anterior queda confirmado con los argumentos vertidos en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2012, publicada en el Diario Oficial

de la Federación de 25 de septiembre de 2012, donde se examinó la acción promovida por la Procuraduría General de la República que solicitó la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, emitida y promulgada por el Congreso y Gobernador de Querétaro.

“No obsta a la conclusión aquí alcanzada, lo dicho por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Querétaro al rendir su informe. En efecto, en una primera línea argumentativa aduce que los Municipios tienen a su cargo el servicio de alumbrado público, el cual deben proporcionar a sus habitantes; que las legislaturas de los Estados cuentan con competencia constitucional y atribuciones para expedir las leyes que regulen la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios en términos del artículo 115 constitucional; y que el dispositivo impugnado se elaboró y aprobó en cumplimiento a las formalidades esenciales y procesales establecidas para tales efectos; razones por las cuales en su concepto, no se transgreden los artículos 16 (principio de legalidad) y 133 (principio de supremacía), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede observar, dichas aseveraciones son insuficientes para remontar la inconstitucionalidad advertida, en razón de que se limitan a señalar que el dispositivo analizado cumple con los requisitos formales a que alude el Congreso del Estado de Querétaro, y nada dicen sobre cómo es que a su juicio sí podría entenderse que respeta de fondo los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, razón por la cual, resultan ineficaces para destruir las consideraciones expuestas por este Alto Tribunal en torno a que el precepto impugnado, al incorporar elementos ajenos al diseño que debe revestir un derecho por servicios esto es, por atender a componentes que gradúan la capacidad económica del contribuyente y, en función de ello, se obtengan distintos montos a pagar en cada caso particular a manera de un impuesto, no respeta las exigencias de los citados principios.

Por tanto, aún cuando pueda asumirse que, en efecto, dicho dispositivo no transgrede los principios resguardados por los artículos 16 y 133 constitucionales en los términos expuestos por el órgano legislativo informante, sin embargo, subsiste la transgresión a los diversos contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, en los términos previamente desarrollados.

En una segunda vertiente, se aduce en el informe referido que de acuerdo a lo sustentado por este Alto Tribunal, las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos establecidos en las leyes tributarias, y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales que los contienen, en este caso, de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y el Código Fiscal del mismo Estado, respecto de las cuales no se solicita un pronunciamiento de inconstitucionalidad, por lo que no se viola el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es según se desprende del informe respectivo, si la constitucionalidad de la Ley de Ingresos municipal impugnada (por ser un catálogo de impuestos) depende de la Ley de Hacienda y del Código Fiscal aludidos (por ser leyes tributarias especiales que contienen los impuestos), entonces, al no haber sido éstas impugnadas en la presente vía, por lo que no podría existir un pronunciamiento de inconstitucionalidad en su contra, tampoco puede haberlo respecto de la antedicha ley controvertida.

Ahora bien, en torno a esas manifestaciones, debe señalarse que tal como se aduce en el informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, es verdad que este Alto Tribunal ha sustentado (en otras integraciones, principalmente de la Sexta Epoca) que las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales correspondientes.

Así se desprende de la tesis de jurisprudencia sustentada en la Sexta Epoca por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cuarenta y ocho, primera parte, página cuarenta y ocho, que señala:

***"LEYES DE INGRESOS, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. Como las Leyes de Ingresos constituyen solamente un simple catálogo de impuestos, su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales correspondientes."***

De igual forma, lo anterior se desprende de la tesis aislada sustentada en la Sexta Epoca por el Pleno de este Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cuarenta y seis, primera parte, página doscientos sesenta y tres, que señala:

***"LEYES DE INGRESOS. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. La Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para cierto año, constituye un catálogo de impuestos, su constitucionalidad depende de la ley tributaria especial correspondiente, y como se ha concluido que el precepto que se combate es contrario a los principios de la Carta Fundamental, consecuentemente también resulta inconstitucional la propia Ley de Ingresos en el aspecto que se combate."***

Al respecto, debe observarse tal como deriva de las tesis transcritas, que el hecho de que la constitucionalidad de las Leyes de Ingresos dependa de la ley tributaria especial correspondiente obedece a que, por regla general, éstas contienen los elementos esenciales y accesorios así como la mecánica de la contribución de que se trate, de manera que son todos esos componentes los que materialmente definirán si el tributo es constitucional o no, por lo que la ley que constituye "un simple catálogo de impuestos", correrá la misma suerte para tales efectos en el aspecto conducente.

Asimismo, también es verdad como lo sostiene el órgano legislativo informante que, en el caso, la promovente del juicio no solicitó pronunciamiento de inconstitucionalidad de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, ni del Código Fiscal de esa entidad federativa.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los argumentos analizados también deben desestimarse.

Se concluye de ese modo, porque la Ley de Ingresos municipal impugnada no constituye en mero catálogo de impuestos (que en el caso, debe entenderse referido a derechos) establecidos por otras leyes tributarias especiales, ya que el examen de dicha ley controvertida permite advertir que, si bien contiene disposiciones normativas en las que se determina anualmente el monto de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones e ingresos extraordinarios, que tenga derecho a percibir el Municipio conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; adicionalmente, establece normas en las que se prevén los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación de diversas contribuciones, entre las que se encuentra el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, en los términos regulados por el precepto impugnado.

En torno a esta cuestión consistente en que las leyes de ingresos pueden incorporar y regular materialmente las contribuciones, esta Suprema Corte ha considerado que no existe prohibición al respecto, por lo que resulta válido que se proceda de esa manera.

Así se desprende de la tesis aislada sustentada en la Séptima Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo sesenta y cuatro, primera parte, página setenta y dos, cuyo texto señala:

**"LEYES DE INGRESOS. PUEDEN ESTABLECER IMPUESTOS CON TODOS SUS ELEMENTOS.**

***Aunque efectivamente la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha declarado que las leyes de ingresos son sólo un catálogo, ello no implica prohibición para que en la misma ley de ingresos se establezca el impuesto con todos sus elementos. Así, se puede prevenir en las mencionadas leyes quienes son los causantes, la cuota, el hecho impositivo y otros elementos que sean necesarios para que quede determinado el impuesto."***

De este modo, si la Ley de Ingresos municipal combatida no se reduce a un mero catálogo de contribuciones, sino que en ella se contienen los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación, particularmente por lo que se refiere a los derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, sin que en ella se establezca dependencia alguna en ese rubro respecto de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, o del Código Fiscal de la misma entidad federativa; luego, dicha ley se erige en sí misma como una ley tributaria especial, además de constituir un catálogo de impuestos, por lo que en ella se conjuntan ambos caracteres.

En tales condiciones, en la medida en que la Ley de Ingresos municipal impugnada tiene el carácter de ley tributaria especial, su constitucionalidad no puede hacerse depender de las otras leyes a que alude el Congreso del Estado de Querétaro, pues no se establecen en éstas los elementos y mecánica de operación de los derechos por el servicio de alumbrado público, sino sólo en aquélla."

Desde el punto de vista económico las fuentes de financiamiento con que cuenta la Federación son las más productivas y rentables, lo anterior en virtud de que tiene el privilegio de los ingresos en las ramas más productivas de la economía, además del acceso al crédito externo, que está prohibido a las entidades federativas, según dispone el artículo 118 constitucional, además que los Estados no pueden emitir valores ni moneda.

Desde el punto de vista político, es el Ejecutivo Federal quien realiza la política financiera de la Nación y a él corresponde determinar la dirección y el rumbo en la financiación de la Federación. Con la visión de conjunto que tiene, el Ejecutivo Federal posee la información privilegiada para establecer las directrices de la política fiscal, financiera, monetaria y de endeudamiento público necesarios para el financiamiento del país; en este sentido es en la Ley de Ingresos de la Federación donde se materializan las políticas antes mencionadas.

## 2.- CONTRIBUCIONES.

Como ya dijimos las contribuciones están clasificadas en el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación; de la lectura de dicho artículo advertimos que el legislador federal, (desconocemos si deliberada o involuntariamente), omite definir lo que entiende legalmente por contribuciones y no nos dice lo que tienen de común: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras, los derechos, los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización.

Así como tampoco proporciona una definición de lo que son los impuestos, sino que por exclusión expresa cuáles contribuciones deben considerarse legalmente como tales, lo cual jurídicamente es incorrecto

El citado artículo dice:

“Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.

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

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

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

previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”

Por otra parte el Código Fiscal de la Federación aun cuando no incluye a los aprovechamientos y los productos como contribuciones, si considera a los primeros y sus accesorios como créditos fiscales al igual que las contribuciones.(artículos 3 y 4 del Código Fiscal de la Federación)

El Estado recibe los recursos a través de las contribuciones ya señaladas; éstas constituyen una parte considerable del financiamiento de la Federación, no obstante, la ambigüedad e imprecisión jurídica señalada.

Bajo el aspecto jurídico las contribuciones por mandato constitucional deben esencialmente basarse en los principios de legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público, según lo establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como excepción a lo anterior se encuentran las cuotas a las tarifas de exportación e importación, las cuales son facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, quien las fija de manera unilateral, según lo señala el artículo 131 constitucional, en este caso no se cumple cabalmente el principio de legalidad solamente se debe ajustar a los principios de proporcionalidad, equidad y finalidad del gasto público y además debe informar al Congreso de la Unión del uso que hubiera hecho de la facultad concedida.

Un pronunciamiento judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoce que las contribuciones pueden tener además de los fines recaudatorios, fines extrafiscales, así se establece en la jurisprudencia 96, visible a fojas 107, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917 - 1995, Tomo I, Materia Constitucional, que a la letra dice:

“CONTRIBUCIONES FINES EXTRAFISCALES.- Además del propósito recaudatorio que para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y

Municipios tienen las contribuciones, éstas pueden servir accesoriamente como instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no, para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los principios constitucionales rectores de los tributos”.

De la anterior interpretación judicial, se advierte que el Poder Judicial de la Federación, admite que las contribuciones, no sólo se establecen con un fin recaudatorio, sino que subyace en la tributación el impacto económico y la dirección política del Estado al imponer las contribuciones y el ejemplo más evidente son las aportaciones de seguridad social destinadas a proporcionar precisamente la seguridad social por organismos descentralizados hacia donde se encauzan recursos para impulsarla y alentarla.

En algunas ocasiones el Estado cuando establece los impuestos no lo hace persiguiendo fines recaudatorios, sino más bien, fines extrafiscales. Pues por el monto total del ingreso, el gravamen en sí, no produce una suma considerable, en estos casos la fijación del impuesto persigue, únicamente, determinados propósitos de política financiera.

En efecto, en ocasiones el Estado, utiliza los impuestos como un instrumento de su política fiscal para inhibir el consumo o para alentar una determinada rama de la producción, por ejemplo cuando concede exenciones de impuestos, o cuando establece las cuotas por la importación de vehículos de lujo, las cuales son muy altas

En los países financieramente más avanzados los impuestos han sido estudiados principalmente en cuanto al impacto que provocan económicamente en la sociedad y los diversos efectos que éstos producen en la economía privada. 33

33. Véase ROLPH, R. Earl. En Impuestos. Consideraciones Generales. “Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales”. Editorial Aguilar, Madrid, 1975, Respecto a las funciones de los

impuestos afirma: "Todo impuesto con rendimiento positivo extrae dinero de las personas físicas u organizaciones, dinero que pasa a manos del gobierno. A consecuencia de los tributos, los contribuyentes se encuentran con menos dinero que gastar; los gobiernos, en cambio, se encuentran con más dinero. Esta transferencia de dinero del público al gobierno da lugar a dos funciones de la tributación: reducción de potencial de gasto del sector privado y aumento del potencial del gasto del sector público".

### 3. - DEUDA INTERNA

Para tener una visión general de este instrumento del financiamiento, consideramos necesario mencionar algunas consideraciones sobre la teoría de la deuda pública,

La deuda pública se produce mediante el recurso del gobierno al crédito. Este es un proceso mediante el cual el Estado a cambio de dinero entrega promesas de pago a futuro al público quien adquiere voluntariamente valores gubernamentales.

Tradicionalmente se ha clasificado la deuda pública en interna y externa, siendo la primera la que se contrata en el interior del país; en moneda nacional, pero esto no significa que se contrate únicamente con personas del país sino que ciudadanos extranjeros pueden adquirir las acciones o valores o inclusive gobiernos extranjeros con la facultad exclusiva del gobierno para crear moneda y amortizar dicha deuda; y deuda externa la que se contrata en moneda extranjera, fuera del país y con transferencia de recursos al exterior. <sup>34</sup>

Se acepta en el ámbito teórico que la deuda consolidada y la deuda flotante, se refieren a la deuda a largo y a corto plazo respectivamente y desde el punto de vista de vencimiento, la deuda flotante sería aquella cuyo vencimiento es inferior a un año.

Como ya lo indicamos, el artículo 73, fracción VIII, de la Ley Suprema de la Unión regula la deuda nacional, sujetándola a las siguientes bases:

"a).- Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos.

b).- Se exceptúan los empréstitos con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los contratados por el Presidente de la República con base en el artículo 29 Constitucional.”

35. VILLEGAS, Héctor, .op. cit. Tomo II, página 10.

Del examen de dicho ordenamiento constitucional se aprecia que únicamente menciona la deuda nacional en su conjunto, incluyendo en consecuencia la deuda interna y la deuda externa; para encontrar la regulación de la deuda nacional debemos acudir a la Ley General de Deuda Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976.

La nombrada ley dice que la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos.

Asimismo entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos y se encomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la aplicación de dicho ordenamiento.

El artículo 12 de la aludida ley dispone: “ Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los presupuestos federales y del Distrito Federal. El endeudamiento neto de las entidades incluidas en dichos presupuestos invariablemente estará correspondido con la calendarización y demás provisiones acordadas periódicamente con las dependencias competentes en materia de gasto y financiamiento” .

La deuda interna, sólo puede ser contraída por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien contratará directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal.

La emisión de bonos del Gobierno Federal para ser colocados dentro del país, será sometida a la consideración del Ejecutivo Federal. Dicha emisión podrá constar de una o varias series que se pondrán a circulación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las emisiones constituirán obligaciones directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los documentos contractuales, igualmente corresponde a la Secretaría de Hacienda, reponer los valores que documenten obligaciones en moneda nacional para su cotización en las bolsas de valores nacionales.

La deuda interna es utilizada como instrumento para el financiamiento del Estado, éste capta el ahorro de los particulares a través de la colocación entre ellos de bonos o valores gubernamentales con la obligación de una promesa de pago a futuro.

Estos recursos del Estado los puede asignar para ejecutar obras o en su defecto, para la regulación de la masa monetaria así como las operaciones de conversión monetaria. <sup>37</sup>

Dichos ingresos, forman parte del caudal con que cuenta la Federación y que anualmente se incluyen en la Ley de Ingresos.

En la constitución de la deuda interna participa el Banco Central de emisión monetaria, que es el Banco de México, al cual, según el artículo 10 de la Ley del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993, le corresponde:

“Artículo 10.- La función de agente del Gobierno Federal para la emisión, colocación, compra y venta, de valores representativos de la deuda interna del citado Gobierno y, en general, para el servicio de dicha deuda, será privativa del Banco Central”.

Asimismo el artículo 7º fracción II, de la referida ley faculta al Banco de México para otorgar crédito al Gobierno Federal, el aludido numeral establece:

37.- REYNOLDS, CLARK, "La Economía Mexicana, su estructura y crecimiento en el siglo XX", Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, traducción de Carlos Villegas, México, 1973, pagina 328. Respecto a este punto sostiene: *" en lugar de un sistema fiscal adecuado, el gobierno mexicano ha recurrido cada vez más a utilizar la política monetaria para canalizar los ahorros privados hacia la inversión pública. La Política Monetaria a pesar de su notable éxito obtenido en años recientes, es considerado por algunos funcionarios como una alternativa de segundo orden de la reforma fiscal".*

"Artículo 7º.- El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes:

II.- Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario;

#### 4. - DEUDA EXTERNA

La deuda externa al igual que la interna, conforman la deuda pública de una Nación; la deuda externa se define en unidades monetarias extranjeras, la obligación de un Estado deudor consiste en el pago de intereses, en la devolución del principal o en ambos.

La deuda externa obliga a transferencias de rentas hacia el exterior del país.

Generalmente se expresa que, la diferencia entre la deuda interna y la deuda externa, estriba en que la primera consiste en “debernos a nosotros mismos”; y que la deuda externa implica una transferencia al exterior de recursos a diferencia de la primera. <sup>37</sup>

No obstante dicha diferencia, no es del todo cierta, pues, cuando el gobierno recurre al endeudamiento interno obtiene recursos del público, quien adquiere de manera voluntaria y privada los valores gubernamentales.

La contratación de la deuda interna para el gobierno no necesariamente trae como consecuencia que se aplase el costo o la carga de la misma. Los recursos no se toman del futuro para aplicarlos al presente, sino que esta forma de financiamiento se soporta durante el período en que se utilizan realmente, y no implica bajo ningún aspecto “un debernos a nosotros mismos”, por el hecho singular de no existir una transferencia de recursos al exterior.

No debe olvidarse que el Gobierno tiene atribuciones para crear dinero y hacer frente a sus obligaciones derivadas de financiamientos internos.

La deuda externa tiene su regulación en el artículo 73, fracción VIII constitucional y en la Ley General de Deuda Pública, aquí se establecen las normas jurídicas que reglamentan la

37. VILLEGAS, Héctor, op. cit. Tomo II , página 210.

contratación de la deuda externa, y la forma de adquirir divisas extranjeras; el Gobierno Federal, acude a los mercados de capital a contratar empréstitos comprometiendo el crédito de la Nación.

La contratación de deuda externa, que efectúa el Gobierno, tiene por objeto esencialmente conseguir divisas.

El artículo 20 de la Ley del Banco de México, establece lo que comprende el término divisas, mencionando a:

Los billetes y monedas metálicas extranjeras. Los depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera.

Las divisas susceptibles de formar parte de la reserva son únicamente:

- I. Los billetes y monedas metálicas extranjeros;
- II. Los depósitos, títulos, valores y demás obligaciones pagaderos fuera del territorio nacional, considerados de primer orden en los mercados internacionales, denominados en moneda extranjera y a cargo de gobiernos de países distintos de México, de organismos financieros internacionales o de entidades del exterior, siempre que sean exigibles a plazo no mayor de seis meses o de amplia liquidez;
- III. Los créditos a cargo de bancos centrales, exigibles a plazo no mayor de seis meses, cuyo servicio esté al corriente, y
- IV. Los derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional.

El endeudamiento público externo, debe sujetarse a las bases contenidas en el artículo 73, fracción VIII y en consecuencia los recursos percibidos deben legalmente destinarse para la ejecución de

obras, salvo la deuda contratada con propósitos de regulación monetaria, (esta facultad le corresponde al Banco de México, según el artículo 3º, fracción I, de su Ley), las operaciones de conversión de la moneda y aquellas contratadas por el Ejecutivo Federal con apoyo en el artículo 29 Constitucional.

La Ley General de Deuda Pública, en sus artículos 9º y 10, establece que será el Congreso de la Unión quien autorizará los montos de endeudamiento directo neto externo.

Establece igualmente la obligación para el Ejecutivo Federal de informar al Congreso, del estado que guarde la deuda al rendir la cuenta pública anual; de igual forma se le conceden facultades al Ejecutivo para contratar montos adicionales de financiamiento, cuando a su juicio se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan.

La deuda pública externa, a lo largo de la historia de nuestro país, se ha constituido siempre en un instrumento para financiar los presupuestos de egresos nacionales. Lo anterior en atención a que nuestro país presenta la carencia de un mercado de capitales suficientes.

Como hemos visto el endeudamiento en divisas extranjeras en México, se encuentra legalmente regulado y sujeto a bases y propósitos, sin embargo, no podemos doctrinariamente sostener que este sea un ingreso extraordinario, ya que ocurre que en naciones como la nuestra, es utilizado de manera ordinaria.

Técnicamente el uso del endeudamiento externo, no es perjudicial para un Estado, ya que países financieramente fuertes, han utilizado este instrumento en épocas de crisis o de guerra.

La diferencia reside en la prudente o equivocada política financiera respecto al endeudamiento, pues irresponsablemente conducida se transforma en una carga para un país; en efecto, la decisión política para acudir al crédito nacional, fijando los montos y sujetándose a

condiciones para su contratación, son aspectos de política financiera, responsabilidad de los poderes ejecutivo y legislativo.

## 5.- OTROS INGRESOS

Además de los ingresos ya examinados, existen otro tipo de recursos que recauda el Estado y que se incluyen en la Ley de Ingresos de la Federación, como son los aprovechamientos y sus accesorios y los productos, señalados en el artículo 2º, del Código Fiscal de la Federación.

Las sanciones pecuniarias impuestas en las sentencias de carácter penal, (artículos 24 y 29 del Código Penal Federal) . También son ingresos a favor del fisco federal los asegurados y decomisados en los procedimientos penales federales; los recibidos en dación en pago para cubrir toda clase de créditos a favor del Gobierno Federal, de sus entidades o dependencias, incluyendo los puestos a disposición de la Tesorería de la Federación o de sus auxiliares legalmente facultados para ello; los que habiendo sido embargados por autoridades federales, hayan sido adjudicados a las entidades transferentes conforme a las leyes aplicables; los que sean abandonados a favor del Gobierno Federal; los que estando sujetos a uno de los procedimientos establecidos en la legislación aduanera, en la legislación fiscal federal o en otros ordenamientos jurídicos aplicables a las Entidades Transferentes, deban ser vendidos, destruidos, donados o asignados, en virtud de ser inflamables, fungibles, perecederos, de fácil descomposición o deterioro, así como cuando se trate de animales vivos y vehículos; según lo establece la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2002.

En el caso de bienes decomisados en procesos penales federal el Código Federal de Procedimientos Penales establece:

“Artículo 182-R.- Los recursos que se obtengan por la enajenación de los bienes decomisados en procesos penales federales, a que se refiere la fracción I del artículo 1 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, así como por la enajenación de sus frutos y productos, serán destinados conforme a lo dispuesto en el artículo 89 de la citada Ley, a la compensación a que se refiere el artículo 69 de la Ley General de Víctimas. Una vez cubierta dicha compensación o en aquellos casos en que la misma no sea procedente, los recursos restantes o su totalidad se entregarán en partes iguales, al Poder Judicial de la Federación, a la Procuraduría General de la República, a la Secretaría de Salud y al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

Los recursos que correspondan a la Secretaría de Salud deberán destinarse a programas de prevención y rehabilitación de farmacodependientes”.

Por otra parte la Ley del Servicio de la Tesorería , señala como recursos los siguientes:

“Artículo 24.- Los bienes que se embarguen por autoridades distintas de las fiscales conforme a la leyes administrativas federales, los decomisados por autoridades judiciales federales, los que sin estar decomisados no sean recogidos por quien tenga derecho en el lapso que señala el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal y los abandonados expresa o tácitamente en beneficio del Gobierno Federal, se pondrán a disposición de la Tesorería por conducto de las Administraciones Locales de Recaudación junto con la documentación que justifique los actos, para su guarda, administración, aplicación, adjudicación, remate o venta, donación o destrucción, según proceda conforme al Reglamento de esta Ley.

Se exceptúa de lo anterior a las mercancías de importación o exportación, que causen abandono expreso o tácito o pasen a propiedad del Fisco Federal en términos de la Ley Aduanera y su Reglamento.

El abandono de bienes que, como consecuencia de la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, estén en poder o al cuidado de autoridades fiscales distintas de las aduanales, se consumará si no son reclamados en el plazo de un año contado a partir de la fecha en que se hayan extinguido los créditos fiscales y queden a disposición de quien tenga derecho a ellos.

Transcurrido el plazo de calendario sin que se hayan retirado por su legítimo propietario, se notificará al interesado del vencimiento de dicho plazo y que cuenta con quince días para proceder a su retiro. Si se desconoce el domicilio del interesado, la notificación se hará por estrados. Una vez vencido el plazo de quince días antes citado sin que se haya hecho el retiro, los bienes pasarán definitivamente a propiedad del Fisco Federal.”

Asimismo son ingresos federales, los depósitos al cuidado o a disposición del Gobierno Federal constituidos en dinero o en valores, inclusive los intereses que en su caso generen. Estos prescribirán a favor del Fisco Federal en dos años a partir de la fecha en que legalmente puedan ser exigibles (artículo 36 de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación).

Por su parte el artículo 77 de la ley antes mencionada, señala que la Tesorería tendrá la custodia de los valores que representan inversiones financieras del Gobierno Federal y le corresponderá ejercer los derechos patrimoniales derivados de los mismos.

Los artículos 81 y 87 de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación establecen:

“Artículo 81.- Los fondos que resulten del ejercicio de los derechos patrimoniales mencionados en el artículo 77, deberán contabilizarse según lo previsto en el artículo 87 de esta ley.

Artículo 87.- Los fondos que resulten del ejercicio de los derechos patrimoniales, inherentes a los valores que representen inversiones financieras del Gobierno Federal, deberán registrarse en el subsistema de contabilidad de fondos federales

## 6.- PETROLEOS MEXICANOS

Escribir sobre el petróleo, con objetividad, reflejando fielmente su desarrollo histórico, requiere mantenerse a una prudente distancia de fundamentalismos nacionalistas o explicaciones populistas, a fin de observar y examinar detallada y detenidamente, los distintos factores que han intervenido en su industrialización.

El tema principal a desarrollar en este punto, es el de los ingresos que produce el organismo público denominado Petróleos Mexicanos, sin que resulte ocioso mencionar algunos aspectos sobre la naturaleza del recurso natural más productivo que tiene la Nación.

Históricamente la industria del petróleo no es tan antigua, es más bien reciente, sí tomamos como ejemplo los Estados Unidos de Norteamérica, en donde la producción comercial de petróleo se inició hacia el año de 1859, al perforarse el primer pozo llamado: "Drakes Foly", cerca de un lugar conocido como Titusville, Pennsylvania.

Es evidente el desarrollo inusitado que ha tenido la industria petrolera en la vida económica actual, desplazando y sustituyendo al carbón como combustible y constituyéndose en el gran impulsor del crecimiento económico mundial.

En una interesante obra, Erich W. Zimmerman nos explica la composición química del petróleo, en los siguientes términos: "es un aceite que, tratado por calor, presión u otros medios rinde productos diversos; y se compone de moléculas de hidrocarburos, formadas por cantidades variables de átomos de hidrógeno y de carbono. La

naturaleza del crudo determina los productos que pueden obtenerse”.<sup>38</sup>

38. ZIMMERMAN, Erich W. “Recursos Industriales del Mundo”, Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, México, 1957, página. 46.

Se distinguen tres tipos de crudos: de base parafínica, de base asfáltica y de base nafténica. Los crudos basados en la parafina dan por lo general el mayor rendimiento en gasolina, por el contrario, de algunos crudos de base asfáltica, no se obtiene nada de gasolina; las de base nafténica ocupan una posición intermedia.

Estos tres tipos de crudo difieren en su peso específico: un peso específico bajo indica un gran rendimiento de gasolina y viceversa”.

Una definición utilizada comúnmente en la industria petrolera es la de: “reservas probadas”; a este respecto el American Petroleum Industries Committee, en un informe citado por Erich Zimmerman, expone que:

“Las estaciones. . . se refieren solamente a las reservas de petróleo crudo probadas o localizadas (incluyendo los condensados) que se sabe que se pueden recuperar en las condiciones económicas y de operación actuales. Por consiguiente no incluye estimación alguna de:

- 1.- El petróleo que se halle debajo de las áreas no probadas de campos parcialmente desarrollados.
- 2.- El petróleo en zonas con posibilidades, pero no ensayadas.
- 3.- El petróleo que pueda existir en las áreas desconocidas, en regiones que se cree son generalmente favorables.
- 4.- El petróleo que se pueda extraer empleando métodos de recuperación secundarios, de aquellos campos en los que aún no se ha aplicado tales métodos.
- 5.- El petróleo que se pueda disponer del gas natural mediante tratamientos químicos.

6.- El petróleo que se pueda obtener de las pizarras bituminosas, del carbón, o de otras fuentes sucedáneas”.<sup>38</sup>

38. ZIMMERMAN, Erich W. op. cit. páginas 468 y 469.

El petróleo comercialmente puede dividirse en dos fases: en una fase primera el movimiento del petróleo crudo desde los pozos y las refinerías y en una segunda fase las exportaciones e importaciones de productos refinados de petróleo. Este recurso fue motivo de fricciones entre gobiernos, así como de disputa, por el control del mercado mundial, entre empresas tanto inglesas como norteamericanas y holandesas.

Pasemos ahora a examinar como ha sido el tratamiento normativo de la riqueza petrolera en nuestro país.

En la legislación preconstitucional mexicana, el petróleo, estuvo reglamentado en los siguientes ordenamientos:

- Código Minero de 1884
- Ley de 6 de julio de 1887.
- Ley Minera de 4 de julio de 1892.
- Ley del Petróleo de 24 de diciembre de 1901.
- Decreto de 1910 del Presidente Madero, que crea el primer impuesto del timbre del petróleo.
- Decreto de 21 de julio de 1914, que crea el derecho de la barra de 10 centavos oro.
- Decreto de 19 de marzo de 1915, que crea la Comisión Técnica del Petróleo.
- Constitución Política de 1917, artículo 27, en vigor a partir del 1º de mayo de 1917.

La legislación anotada le dio un tratamiento al petróleo, de accesión, es decir, las sustancias del subsuelo formaban parte de la propiedad del superficiario y en consecuencia éste tenía el derecho de explotarlo.

El entonces titular del Ejecutivo Federal, General Porfirio Díaz, sin limitación alguna, otorgó amplias concesiones principalmente a empresas inglesas, norteamericanas y holandesas, para que se hicieran cargo de la explotación de la industria, evidentemente la política petrolera del régimen era la de no colocar obstáculo alguno, ni legal ni político a la extracción del petróleo.

Bajo éste esquema el gobierno casi no recibía ningún ingreso importante, pues conforme a la Ley de 1901, toda la industria gozaba de exenciones fiscales.

Esta situación comenzó, incipientemente, a cambiar a partir del triunfo de la revolución, en efecto, el Presidente Francisco I. Madero decretó en el año de 1912, el primer impuesto especial del timbre sobre petróleo crudo de producción nacional, para que las empresas se tornaran tributarias del Estado, a razón de 20 centavos por tonelada.

El 21 de julio del año de 1914, Venustiano Carranza en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, con una visión clara y real de lo que la riqueza petrolera representaba para el país, impone a las empresas petroleras el derecho de barra de 10 centavos oro por tonelada de petróleo de exportación.

Promulgada la Constitución de 1917, en el artículo 27 de dicho ordenamiento se reguló el petróleo, concediéndole a la Nación el dominio directo para que mediante concesiones pudiera otorgar a particulares la explotación, así se ordenó en el texto original que en su párrafo sexto decía:

“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que establezcan trabajos

regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes”.

Este párrafo sexto fue modificado sustancialmente mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940, ordenando que en materia de petróleo, no se expedirían concesiones y que sólo a la Nación le correspondería su explotación.

La legislación sobre el petróleo posterior al año 1917, es la siguiente:

- Decreto de 13 de abril de 1917, que crea el impuesto especial del timbre o impuesto de producción.
- Decreto de 8 de mayo de 1917, sobre concesión de facultades al Ejecutivo Federal.
- Decreto de 19 de febrero de 1918, para que las empresas cubrieran el 5% de la producción bruta al Estado.
- Decreto de 31 de julio de 1918, que gravó los contratos que derivaran de los celebrados con anterioridad al primero de mayo de 1918.
- Decreto de 8 de agosto de 1918, respecto a los denuncios petroleros.
- Decreto de 12 de agosto de 1918, que estableció como no denunciables, sino concesionables mediante contratos especiales los fondos petrolíferos reconocidos geológicamente.
- Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del Petróleo de 26 de diciembre de 1925.
- Decreto de primero de septiembre de 1932, para constituir reservas petroleras nacionales, incorporando los terrenos en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de las costas. - Decreto de expropiación de los bienes muebles e inmuebles de las compañías petroleras de 18 de marzo de 1938.
- Decreto de 19 de marzo de 1938, por el que se crea la Junta Administrativa del Petróleo.
- Decreto que crea la institución Petróleos Mexicanos de 20 de julio de 1938.
- Reforma al artículo 27 Constitucional de 9 de noviembre de 1940.

- Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo de mayo de 1941.
- Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo de 29 de noviembre de 1958.
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, publicada el 6 de febrero de 1971.
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada el 16 de julio de 1992.
- Ley de Petróleos Mexicanos D.O.F: 28 Noviembre de 2008.
- Ley de Petróleos Mexicanos D.O.F. 11 de agosto de 2014.

Respecto al régimen fiscal que ha tenido la riqueza petrolera a lo largo del siglo advertimos dos políticas, totalmente opuestas, por una parte la política fiscal, sin obstáculos, del general Porfirio Díaz, con una falta total de visión y de estrategia a favor de los intereses nacionales, permitiendo a los extranjeros que contaran con las mayores facilidades y exenciones fiscales.

El mercado interno del petróleo era controlado principalmente por dos empresas: la Standard Oil Company y la compañía el Aguila. De parte del gobierno encabezado por el dictador Porfirio Díaz, nunca existió un atisbo de legislar a favor de la Nación la industria petrolera, llevó a extremos ofensivos para el país su política del dejar hacer y dejar pasar.

Al triunfo de la revolución, bajo un nuevo marco constitucional se trató de cambiar esta situación y revertirla, en primer término para reglamentar la industria y posteriormente para que las empresas petroleras también tributaran al erario. Sobre el particular son destacables las acciones legales de los Presidentes Francisco I. Madero, Venustiano Carranza y Plutarco Elías Calles.

El general Lázaro Cárdenas como titular del Poder Ejecutivo, llevó una política similar en un principio, a su antecesor el general Plutarco Elías Calles, sin embargo, esta postura cambió radicalmente, cuando a raíz de un conflicto laboral entre empresas petroleras y trabajadores, después de una huelga, al resolver la Junta de Conciliación y Arbitraje, Grupo Especial número 7, condenó a las

compañías y al acudir éstas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se resolvió negarles el amparo, debiendo acatar el laudo condenatorio del 18 de diciembre de 1937, a lo cual se negaron.

El Presidente Lázaro Cárdenas, con apoyo en la Ley de Expropiación, intervino en dicho conflicto laboral, el cual ya no pudo seguir sus cauces legales, y mediante un acto presidencial decretó unilateralmente la expropiación de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras por su negativa someterse al laudo condenatorio del 18 de diciembre de 1937.

Este acto de gobierno, provocó una reacción de las empresas condenadas en el laudo, quienes intentaron revertir esa decisión, sin embargo, les fue imposible.

Desde un punto de vista esencial y estrictamente jurídico, el acto de gobierno manifestado en el decreto expropiatorio, omitió algunas importantes cuestiones, pues, por ejemplo nada se dijo de las concesiones que tenían las empresas para seguir explotando el petróleo, no se tramitó el expediente administrativo de acuerdo con el artículo 3º, de la Ley de Expropiación, que era un requisito previo, establecido en la ley para poder efectuar la declaratoria de expropiación, tal como atinadamente lo señala Ignacio Mejía Guizar.<sup>40</sup>

Tampoco se dió cumplimiento al artículo 20 de la referida ley, que señalaba que el pago de la indemnización no debía abarcar un periodo mayor de 10 años; sin embargo, según puede consultarse en la obra del profesor Jesús Silva Herzog, el último pago a la expropiada compañía el Águila se efectuó el 18 de septiembre de 1962.<sup>41</sup>

Le asiste la razón al Dr. Ramón Reyes Vera, cuando afirma: “La Literatura sobre las contribuciones en el ramo petrolero, en nuestro país, es raquítica. La escuela Mexicana de Finanzas Públicas, ha sido poco afecta a analizar el tema; quizá como parte de la crisis actual, que manifiesta el abandono de los estudiosos, de los problemas fiscales y financieros mexicanos”.<sup>42</sup>

40. MEJIA GUIZAR, Ignacio, en: " México 1938-1989 a cincuenta años de la expropiación petrolera." UNAM. Facultad de Derecho, primera edición, México 1990, página 151.
41. SILVA HERZOG, Jesús. "La Expropiación Petrolera en México", Editorial Libros de México, S.A., primera edición, México, 1963.
42. REYES VERA, Ramón, en: "Las contribuciones y los hidrocarburos en México", en "México 1938-1989, a cincuenta años de la Expropiación Petrolera", UNAM. Facultad de Derecho, primera edición, México 1990, pág. 63.

Lo anterior es verdad, puesto que se examina generalmente por los estudiosos la propiedad del petróleo y los derechos que la Nación tiene sobre el mismo, pero se omite analizar los gravámenes que debe cubrir Petróleos Mexicanos.

Como ya mencionamos, en la época porfirista las empresas petroleras, prácticamente no eran tributarias del Estado, es a partir del triunfo de la revolución que comienzan a sentir la presión fiscal del Estado.

Examinaremos la legislación de este siglo únicamente en el aspecto fiscal, para ilustrar este aspecto

La Ley del Petróleo de 24 de diciembre de 1901, señalaba en su artículo 2º párrafo segundo:

"Los permisos para explotaciones causarán un derecho de cinco centavos por hectárea, que se hará efectivo con estampillas las que se adherirán y cancelarán en el documento que al efecto se extienda a los interesados".

El artículo 3º de dicha ley concedía franquicias a los descubridores de petróleo, para: exportar libres de todo impuesto, los productos naturales, refinados o elaborados; importar libres de derechos, por una sola vez, las máquinas para refinar petróleo; el capital invertido en la exportación sería libre por 10 años de todo impuesto federal; contaban con el derecho a comprar bienes nacionales para establecer su maquinaria; podían solicitar la expropiación de terrenos particulares para establecer su maquinaria y tenían derecho de establecer tuberías sobre terrenos privados.

Las empresas cubrían anualmente a la Tesorería de la

Federación, siete por ciento y a la del Estado, tres por ciento, sobre el importe total de los dividendos que decretaren en favor de los accionistas y de los fondos de provisión (artículo. 6º). Con fecha 3 de junio de 1912, el Presidente Francisco I. Madero decreta en el presupuesto de ingresos de 1912 a 1913, en el artículo 1º . fracción XIV, inciso K, lo siguiente:

“Artículo 1º .- Los ingresos de la Federación para el año fiscal de 1º de julio de 1912 a 30 de junio de 1913, se compondrán de los impuestos, derechos y productos siguientes:

XIV.- Productos de la Renta del Timbre:

K.- Impuesto Especial del Timbre sobre el petróleo crudo de producción nacional, a razón de veinte centavos por tonelada, conforme al reglamento que expida el Ejecutivo.”

En Monterrey, Nuevo León con fecha 21 de julio de 1914, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza ordena al C. Oficial Mayor C.M. Esquerro de la Secretaría de Hacienda, la creación del derecho de barra sobre el petróleo crudo, que se cobrará a partir del 1º de agosto, a razón de 0.10 (diez centavos), por tonelada, en oro nacional al dos por uno. La creación de este derecho se le comunicó al Administrador de la Aduana de Tampico, para su cobro. 43

En Veracruz, Ver. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, con fecha 19 de marzo de 1915, determinó se formara una Comisión Técnica del Petróleo, cuya finalidad sería: “emprender una investigación completa sobre todo lo que concierne a la industria del petróleo, en la República, y a sus relaciones con el gobierno; y que proponga las leyes y reglamentos necesarios, para el desarrollo de esta industria”.

Decreto - Ley, expedido por Venustiano Carranza el 31 de agosto de 1916, en virtud de la concesión de facultades extraordinarias, por la cual los Estados no podrían legislar en materia de petróleo, ni dictar disposiciones o medidas administrativas y las que hubieren dictado serían nulas.

El 13 de abril de 1917, se expide el Decreto por el cual se fija el impuesto especial del timbre sobre el petróleo crudo, dicha ley contiene cinco artículos y dos transitorios y define lo que es el petróleo crudo, refinado, gasolina cruda, kerosina y fija las tarifas para su cobro, el cual se efectuaría según el artículo 5º, en moneda de oro nacional:

43. Todas las leyes y decretos mencionados en este capítulo, anteriores a 1938, pueden ser consultados en los apéndices de la obra El Petróleo en México, Gobierno Federal, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1963.

Petróleo combustible, pagará 10% por tonelada.

Gasolina refinada, medio centavo por litro.

Gasolina cruda, un centavo por litro.

Kerosina cruda, medio centavo por litro.

Kerosina refinada, un cuarto de centavo por litro.

Parafina, 2 pesos por tonelada.

Asfalto, \$ 1.50 por tonelada.

Gas, 5% ad valorem.

Este es el régimen fiscal que tuvo el petróleo a partir del 1º de mayo de 1917, según refiere el artículo segundo transitorio y comenzó a operar al igual que la vigencia de la Constitución.

Siguiendo la misma política fiscal, el Presidente Carranza, decreta el día 19 de febrero de 1918, un impuesto sobre los terrenos petrolíferos y sobre los contratos petroleros, que se hayan celebrado con anterioridad al 1º de mayo de 1917, y que tengan por objeto el arrendamiento de terrenos para la explotación de carburos de hidrógeno, la tarifa se graduó por hectárea y las regalías de los contratos con un 50%. El producto de este impuesto se distribuyó así: 60% para el Gobierno Federal; 20% para los Gobiernos de los Estados y 20% para los Ayuntamientos, donde se ubicaran los terrenos.

Mediante decreto de fecha 8 de julio, se dan a conocer las prescripciones reglamentarias sobre el denuncia de fondos petrolíferos en terreno libre.

En fecha 12 de agosto de 1918, expide V. Carranza, el decreto por el cual declara que no son denunciables los fondos petrolíferos que hayan sido objeto de alguna inversión de capital.

El 1º de septiembre de 1919 en la tribuna con motivo de la apertura de sesiones ordinarias del Congreso, el ilustre coahuilense Don Venustiano Carranza con firmeza declaraba:

"El día 28 de diciembre de 1918, la Embajada de los Estados Unidos dirigió a la Secretaría de Relaciones, dos notas referentes al asunto del petróleo; la primera de ellas es una contestación a la nota de México, en la cual se fundaba nuestro derecho para legislar sobre el petróleo como se ha venido haciendo.

Dicha contestación expresa que el Gobierno de los Estados Unidos cree que el de México tiene las mejores intenciones de arreglar ese asunto y que esto redundará en beneficio de las buenas relaciones entre ambos países.

Agrega que espera que la buena disposición de México, se traduzca en una reconsideración de todos los decretos y leyes que se han dado sobre el petróleo y aprovecha la ocasión para manifestar que de ninguna manera se han comprometido nunca los Estados Unidos, por la voz de ninguno de sus gobernantes, y en especial por el actual Presidente de ellos, a no emplear la intervención diplomática en favor de sus ciudadanos en el extranjero, siempre que ella esté justificada.

Que no acepta el argumento de México de que si se considera el derecho de reclamar diplomáticamente a los extranjeros, tendrían mejores condiciones que los nacionales, en muchos casos.

Insinúan que el nacional tiene, además de los recursos judiciales ordinarios, el recurso último de cambiar, por medio del voto, las instituciones o autoridades que cometan actos atentatorios contra sus derechos; que este derecho no lo tienen los extranjeros y que por lo tanto, sería colocarlos en estado de desigualdad con los nacionales, el prohibirles recurrir a la protección de sus gobiernos en los casos de lesión.

Termina esta nota diciendo que si los procedimientos subsecuentes del Gobierno Mexicano y de sus autoridades administrativas o judiciales no responden a las esperanzas del Gobierno de los Estados Unidos, éste se reserva la consideración de interesarse más por sus ciudadanos con relación a esta importante materia.

Que el Presidente ha marcado una línea bien definida entre la política de intervención armada y la política de intervención diplomática.

En numerosas ocasiones ha declarado, en efecto, que no apoyaría la intervención armada en los negocios de otro Estado para el propósito de complacer intereses egoístas; y la completa exposición presentada por el Ministro Mexicano de Relaciones Exteriores, evidentemente abarca ese caso.

Pero el Presidente jamás ha dicho que renunciaría al derecho de intervención diplomática, en favor de sus conciudadanos, lo que es evidentemente un método amistoso de amparar intereses nacionales legítimos a fin de evitar injusticias.

Por el contrario, en ninguna parte mejor que en el siguiente párrafo de su discurso, de 29 de enero de 1916, el Presidente se ha declarado partidario de la intervención diplomática:

"Los Estados Unidos no solamente tienen que afirmar su derecho a su vida propia dentro de sus propios límites, sino que también tienen que afirmar su derecho a igual y justo tratamiento para sus ciudadanos, dondequiera que vayan. El Gobierno de los Estados Unidos no pide más que "igual y justo tratamiento" para sus ciudadanos, y de consiguiente abriga la sincera esperanza de que los Tribunales mexicanos que sean llamados a decidir las cuestiones legales implicadas en el decreto sobre el petróleo, protegerán en los juicios que se cree han sido iniciados, o que pueden iniciarse más tarde, los derechos legítimos adquiridos de ciudadanos de los Estados Unidos. Así podría terminarse satisfactoriamente la controversia; empero, si esta esperanza se viere defraudada, el Gobierno de los Estados Unidos debe reservar para sí el considerar la cuestión de interesarse más a favor de sus ciudadanos afectados por este grave e importante asunto."

La segunda nota de la misma fecha, manifiesta que para el caso de que el Congreso ratifique las leyes y decretos sobre el petróleo, el Gobierno de los Estados Unidos desea reiterar las protestas que ha hecho anteriormente. (el subrayado es nuestro) La Secretaría contestó acusando recibo.

La Embajada protestó contra la circular de Hacienda relativa al cobro de regalías a las compañías petroleras. La Secretaría hizo las necesarias objeciones.

Por su parte los ciudadanos de los Estados Unidos interesados en las propiedades petroleras de México, han iniciado y sostienen con perfecta organización, extraordinario vigor y marcada persistencia, una campaña de prensa en los Estados Unidos con el fin de impresionar por todos los medios a su alcance a la opinión pública de aquel país, a la masa general de sus conciudadanos y a los representantes de ambas Cámaras, para que obliguen al Gobierno a intervenir en México, con objeto de que nuestras leyes queden de acuerdo con sus intereses personales, finalidad esta última que no invocan generalmente, sino que esgrimen como motivo de la intervención la falta de garantía que pretenden prevalece en nuestro territorio, medio el más eficaz para impresionar a la opinión pública.

Desgraciadamente, con frecuencia el Gobierno de México recibe insinuaciones más o menos vehementes por parte del Gobierno de los Estados Unidos, en los casos en que deseamos implantar innovaciones que perjudiquen los intereses de algunos ciudadanos de aquel país; esas insinuaciones propenden a coartar nuestra libertad de legislación y fiscalizar el derecho que tenemos para desenvolvemos de acuerdo con nuestro propio criterio.

El caso más importante es el de la "Richardson Construction Company", en que se hicieron gestiones diplomáticas contra la elevación de impuestos a un gran latifundio, no obstante que una de las causas de la Revolución fue la desproporción considerable entre los valores de las propiedades raíces y los impuestos.

Se han ofrecido otros casos de insinuación, por ejemplo, con motivo de la elevación de impuestos o de restricciones a la exportación de pieles, con motivo de los impuestos sobre exportación de ganado, con motivo de impuestos de producción de metales e impuestos a las pertenencias mineras, con motivo de elevación al precio del henequén, y muy recientemente, con motivo de los derechos de exportación del algodón producido en la Baja California.

En todas estas ocasiones, el argumento usado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, cuando ha habido notas oficiales o el empleado por la prensa cuando la acción ha asumido otros caracteres, ha sido el de que los derechos son "confiscatorios", habiéndose dado tal extensión a esta palabra, que con ella se cree encubrir y justificar todo límite a nuestra libertad de legislar.

El Gobierno de México espera que el de la República del Norte se mantendrá respetuoso de nuestra soberanía e independencia, pues el violarlas invocando la falta de garantías para sus nacionales o una legislación inconveniente para sus intereses, constituiría imperdonable transgresión de los principios del Derecho y de la moralidad internacionales y vendría a demostrar que la mayor desgracia que puede tener un pueblo, es la de ser débil. 44

En la misma postura nacionalista respecto al petróleo, Venustiano Carranza, expide el 12 de marzo de 1920 las bases generales a las que deberán sujetarse las concesiones que se otorguen para explotar el petróleo, mencionando en el considerando 5º y 6º, que según el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política vigente, el Gobierno Federal está facultado para otorgar concesiones de yacimientos de petróleo y se juzga necesario por convenir a los intereses de la Hacienda Pública hacerse a mexicanos por nacimiento o naturalización o sociedades organizadas conforme a las leyes mexicanas, por esta concesión el gobierno federal tendría una participación de una renta anual de 100 pesos y una participación sobre la producción diaria del petróleo. 45

El General Plutarco Elías Calles, expide y publica en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1925, el decreto que crea la Dirección del Control de Administración del Petróleo Nacional a partir del 1º de enero de 1926, en el artículo segundo, se dice que habrá un director general que, verificará la exploración y explotación de los

pozos que tiene la Administración Oficial de Ferrocarriles y además que todos los fondos se depositarían en el Banco de México, S.A.

44.- Diario de los Debates numero 3, Cámara de Diputados, 1º de septiembre de 1919

45. " El Petróleo en México", apéndices, Gobierno Federal, Talleres Gráficos de la Nación 1963.

La creación de un Banco Único para la acuñación de moneda y emisión de billetes era una disposición que estaba contemplada en el texto original del artículo 28 de la Constitución Política de la República, sin embargo no fue sino hasta el 25 de agosto de 1925 que se promulgó la Ley que creó el Banco de México, el 31 de ese mes abrió sus oficinas bajo la dirección de Don Manuel Gómez Morín y el 1º de septiembre emitió el primer billete que le fue obsequiado al Presidente Calles. 46

La Ley del Petróleo de 26 de diciembre de 1925, señalaba que el pago mínimo por concepto de regalías debía ser el 5% de la producción bruta.

La Ley del Impuesto sobre la Renta de 1925 gravaba a las empresas petroleras, en las cédulas primera y tercera, la cédula primera comprendía todas las actividades de producción, distribución, y la cédula 3ª, las utilidades obtenidas por la explotación del subsuelo o las regalías que las compañías pagaban a los particulares dueños de las superficies en explotación.

La Ley Aduanal del 30 de diciembre de 1929 y la Ley Aduanal de 31 de agosto de 1935, establecieron el impuesto de importación para el petróleo crudo, el combustible, el gas oil, la gasolina cruda o refinada, gas natural para combustible, kerosina, lubricantes y asfaltos.

La Ley del Impuesto sobre la producción de petróleo, publicada el 31 de diciembre de 1932, dicha ley fijaba la base para pagar el impuesto en las cotizaciones en Nueva York, (tal como lo había contemplado V. Carranza en el decreto de fecha 13 de abril de 1917, en su artículo 4º), conforme a las circulares expedidas mensualmente por la Secretaría de Hacienda.

La Ley del Impuesto sobre consumo de gasolina publicada el 31 de diciembre de 1932, modificada el 29 de agosto de 1936, para

46.- “La creación del Banco de México”, Alessio Robles, Miguel, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Educación Pública, 2013.  
<http://www.inehrm.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=exp-fundacion-del-banco-demexico-articulo>

evitar que los Estados gravaran la gasolina, éstos se coordinaron fiscalmente con la Federación para tener participaciones de los impuestos. Este gravamen se cubría al salir el producto de la refinería o en caso de importación al introducirse al país.

Mediante la ley de fecha 29 de diciembre de 1933, se creó el impuesto sobre Fondos Petroleros y mencionaba como causantes a los dueños o poseedores de concesiones confirmatorias, preferenciales y ordinarias y los beneficiarios de contratos de exploración o explotación celebrados con la Administración del Petróleo Nacional, el impuesto era de \$0.20 anuales por hectárea.

Con fecha 26 de enero de 1934, se publica el decreto del Presidente Abelardo L. Rodríguez, que crea una sociedad por acciones que regule el mercado interno del petróleo y sus derivados.

Con los anteriores ordenamientos se advierte claramente que la riqueza petrolera después del triunfo de la revolución comenzó a ser utilizada por el gobierno y éste fijó reglas para su industrialización asimismo le impuso una serie de gravámenes. Cuando se expropiaron los bienes de las empresas petroleras éstas cubrían todos los anteriores conceptos, algunas bajo protesta.

Al momento de la expropiación petrolera, nada se dijo del régimen fiscal de las empresas expropiadas, por lo cual era de inferirse que continuaban sujetas a los tributos que venían cubriendo.

Al efectuar el análisis de las contribuciones y los hidrocarburos en México, el Profesor Ramón Reyes Vera sostiene: “En el año 1939 las contribuciones fijadas para la industria petrolera, según la Ley de Ingresos de la Federación, fue la misma estructura que para el año

anterior. En el año 1948 las contribuciones fijadas eran las mismas que aparecían desde el año de 1939”.<sup>45</sup>

46. REYES VERA, Ramón, op. cit. páginas 80 y 81.

Coincidimos plenamente con el maestro Ramón Reyes Vera, cuando señala: “El régimen fiscal correspondiente a hidrocarburos en México, por la inercia en estas áreas, permanece intocado por muchos años, después de la expropiación petrolera”.

Es en la Ley de Ingresos de la Federación para 1950, en su artículo 10, donde tímidamente se trató el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos. Esta Ley de Ingresos, fijó una tasa del 12% sobre la base gravable de ingresos brutos. Fijó un pago diario, incluyendo los inhábiles, en concepto de anticipo de impuestos, que se hará por conducto del Banco de México, S.A.”<sup>46</sup>

De particular importancia es el decreto de 8 de agosto de 1940, (que derogó el artículo 20 del decreto que creó a Petróleos Mexicanos) y que fue reformado el 31 de diciembre de 1940, que expresa en el artículo 8º., que los rendimientos líquidos que obtenga el organismo, se distribuirán de la manera siguiente 20% para la formación de reservas de capital y el remanente se distribuirá un 75% para el mismo Gobierno Federal y un 25% a los trabajadores.

Mediante reforma el artículo 73, fracción XXIX constitucional, publicada el 24 de octubre de 1942, se facultó al Congreso para establecer contribuciones especiales sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo.

El artículo 131 Constitucional, en fecha 28 de marzo de 1951, se adicionó con un segundo párrafo, facultando al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, lo que incluye al petróleo y sus derivados.

El texto original del párrafo sexto del artículo 27 constitucional es el siguiente:

“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes.”

47.- REYES VERA, Ramón, op. cit. página. 81

El artículo 27 constitucional en su original párrafo sexto ha tenido 19 adiciones y reformas, respecto al petróleo las fechas de publicación en el Diario Oficial de la Federación, las más importantes son las siguientes:

El nueve de Noviembre de 1940,  
El veinte de Enero de 1960, El  
seis de Febrero de 1975, El  
once de Junio de 2013, y El  
veinte de Diciembre de 2013.

La primera modificación al artículo 27 constitucional corresponde a la publicada el día nueve de Noviembre de 1940, y esta consistió en adicionar al referido párrafo sexto en los siguientes términos:”

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trate y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos". (el subrayado es nuestro)

Esta adición como bien lo expresa la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales en su dictamen, estaba acorde con la expropiación petrolera

Puntos "México, D.F., a 26 de Diciembre de 1938."2a.Comisión de  
Constitucionales. Honorable Asamblea.

"A la suscrita comisión de Puntos Constitucionales fue turnada, para su estudio y dictamen, la iniciativa que presenta el Ejecutivo Federal para adicionar el párrafo sexto del artículo 27 constitucional para establecer que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expidan concesiones, sino que la explotación de esos productos se lleve a cabo por la nación en la forma que lo determine el estatuto reglamentario que con posterioridad se dicta.

"En concepto de esta Comisión y de acuerdo con la amplia exposición de motivos que a su iniciativa agrega el C. Presidente de la República, la reforma propuesta es una consecuencia lógica de las disposiciones dictadas a partir del 18 de marzo último en que se llevó a cabo la expropiación petrolera.

"Por consiguiente, haciendo suyos los conceptos expresados en la exposición de motivos mencionada, esta Comisión se permite someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 constitucional."48

Como se advierte anterior a esta adición constitucionalmente se podía tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos expedir concesiones.

A partir de la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º de Mayo de 1917 el referido artículo 27, en materia petrolera no tuvo modificación sino hasta el nueve de Noviembre de 1940; ahora bien en este lapso de tiempo de poco mas de 23 años, ¿cuales fueron los pronunciamientos judiciales a este respecto?, no olvidemos que el primer ordenamiento jurídico para regular el petróleo fue la Ley de Petróleo expedida por el Presidente de la Republica, el General Plutarco Elías Calles de 31 de diciembre de 1925, bajo estos ordenamientos veamos los criterios a fin de examinarlos.

Es importante esta ley, verdaderamente importante porque fue el primer ordenamiento jurídico reglamentario del artículo 27 constitucional que se propuso regular lo referente a la industria petrolera y fijar la intervención legal del Poder Publico en esta materia. El proyecto de ley se presentó en la Cámara de Diputados el 19 de noviembre de 1925, se debatió el día 25 y el día 26 del mismo mes a

Cámara se constituyó en sesión permanente, inclusive se acordó llamar a la tribuna al Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, Luis N. Morones para que informara sobre dicha iniciativa a la Cámara.

48. Vease: <http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=130&IdRef=54&IdProc=2>

Por la importancia del petróleo en la historia reciente de nuestro país y por tratarse de un tema que sigue siendo parte esencial de la vida de la Nación, tocaré algunos puntos históricos del tratamiento político y jurídico de dicha industria; como país estamos vinculados a nuestro pasado solo así entenderemos nuestro presente y tendremos bases para realizar inferencias de nuestro futuro, acorde a la certera aseveración del filósofo alemán Arthur Schopenhauer.<sup>49</sup>

De la lectura de la participación de los legisladores en los debates se advierte la gran importancia y trascendencia que el tema tenía y así el día 19 de Noviembre de 1925, en la tribuna el Diputado Cerisola afirmaba:

“Desde el glorioso año de 1917, en que nuestros constituyentes hicieron figurar en la Constitución de la nación las conquistas revolucionarias, fijando en ellas como muy importante el derecho de propiedad inalienable que tiene la nación sobre el subsuelo, la cuestión del petróleo ha sido explotada por algunos interesados con graves perjuicios de los intereses nacionales por la falta de una ley que fije cuáles son los requisitos legales que deben llenar los dueños de las concesiones petroleras, cuáles son los deberes que estos concesionarios tienen para la nación, dueña absoluta del petróleo. La falta de esta ley ha provocado que se lance multitud de versiones absurdas, todas ellas tendientes a restringir la explotación petrolera causando con esto graves daños al desarrollo de la industria y, por ende, a la nación que deja de percibir por la exportación de esa enorme riqueza.”

El día 26 de Noviembre en el uso de la voz el Diputado Santa Anna, expresaba en tribuna:

49.- Schopenhauer, Arthur, “El Mundo como Voluntad y Representación, Volumen II, traducción de Pilar López de Santa María, editorial Trotta, primera edición, 2003, Madrid, España. “.... un pueblo que no conoce su propia historia esta limitado al presente de la generación que ahora vive: por eso no se comprende a si mismo, ni su presente, ya que no es capaz de referirlo a un pasado ni explicarlo desde el; y todavía menos puede anticipar el futuro. Solo a través de la historia puede un pueblo hacerse plenamente consciente de si. En consecuencia, la historia ha de ser considerada como la autoconciencia racional del género humano y representa para él lo mismo que para el individuo supone la conciencia reflexiva y coherente, que esta condicionada por la razón. De ahí que cada laguna en la historia sea

como una laguna en la autoconciencia mnemónica de un hombre; y por eso ante un monumento de la Antigüedad que ha sobrevivido a su propio motivo, como, por ejemplo, las pirámides, los templos y palacios de Yucatán, nos encontramos tan desconcertados e ignorantes como el animal ante la acción humana,”

“Precisamente, lo que tratamos de evitar es que la oligarquía internacional, que pretende acaparar el petróleo del mundo, acapare todo el nuestro. Todos sabemos muy bien, porque mucho se ha escrito sobre el particular, que la guerra europea la ganó Inglaterra, porque Inglaterra tuvo la habilidad de aprovecharse de los yacimientos de petróleo en todo el mundo, mientras los franceses estaban con su lirismo de la defensa de la humanidad y los americanos en la defensa de la libertad. Los ingleses fueron a la práctica, y apoderándose de los yacimientos de petróleo de todo el mundo, hicieron lo mismo que cuando el carbón; cuando el carbón fue utilizable, ellos procuraron establecer estaciones carboníferas en todas partes, y cuando se dieron cuenta de la gran revolución que produjo en el mundo la industrialización de los productos del mazut, cuando se inventaron los motores "Diesel" por combustión de petróleo, se dieron cuenta los ingleses de la trascendencia que para el mundo tenía la explotación del petróleo, principiaron por localizar los lugares donde había petróleo y se valieron de compañías subsidiarias para irse apoderando del petróleo del mundo entero.”

El entonces Secretario de Industria y Comercio, Luis N. Morones, que había sido llamado a la sesión subió a la tribuna a exponer directamente la postura del Ejecutivo Federal y así lo explicaba;

“Conocida también es por la Asamblea la necesidad angustiosa de la expedición de una ley de la naturaleza de la que estamos ocupándonos, en virtud de que la falta de ella ha traído como consecuencia infinidad de trastornos y ha influido en forma considerable para que estas dificultades, estos tropiezos, estas desorientaciones, consecuencias lógicas de una situación no aclarada, se reflejen en forma negativa en la posibilidad de obtener un creciente desarrollo de la industria petrolera en nuestro país. La falta de esta ley, como lo conocen perfectamente los ciudadanos representantes a quienes tengo el honor de dirigirme, ha traído como resultado infinidad de controversias, infinidad de causas que en algunas ocasiones han asumido las características de crisis o conflictos serios, con todo lo que puede derivarse de estos males, de estos inconvenientes, de estos obstáculos. Si, pues en esta ocasión la Representación Nacional, dándose cuenta perfecta de la necesidad de dictar esta ley. ha determinado mantenerse en sesión permanente hasta no ultimarla...”

“Su política ha sido - y queda a la consideración de esta Representación Nacional juzgarla - inspirada en la más sana buena fe y en los más altos propósitos de

cordialidad, pero siempre dentro de un deseo manifiesto, dentro de un sentimentalismo perfectamente justificado que se deriva de una política nacionalista bien comprendida y bien orientada. Si con estos elementos, hasta el momento presente, el Ejecutivo ha podido sortear las distintas dificultades que se han presentado por la falta de la Ley Reglamentaria del Petróleo, ha visto con beneplácito que llega el momento en que la Representación Nacional se ocupa de aclarar una situación un tanto confusa y dé margen a que, una vez aclarada esta situación, se pueda definir, se puedan concretar las bases que deban regir la explotación de nuestra riqueza petrolera..”

“ Es algo trascendental y de una trascendencia que no puede escapar al criterio de los ciudadanos representantes que me escuchan; solamente estando dentro del problema, solamente asomándose a ese abismo en el fondo del cual se debaten todos los intereses y todas las concupiscencias; solamente asomándose a ese abismo, decía, se puede dar cuenta de lo que significa para México, para el México de la revolución, para el México nuevo, la expedición de esta ley. El Ejecutivo la espera de vosotros con toda libertad, con toda la amplitud de criterio con que queráis tratarla; pero sí os recomienda, sí os solicita con todo el respeto, con toda la consideración que le merece el Poder Legislativo, que hagáis un esfuerzo por expedir esta ley,”

De los argumentos de los legisladores y del Secretario de Industria y Comercio, se advierte para el Titular del Ejecutivo Federal la imperiosa necesidad de contar con una ley secundaria en el ramo del petróleo. No existía precedente alguno, el Gobierno del General Porfirio Díaz, había dejado enteramente a la legislación común absolutamente toda la regulación jurídica de la explotación petrolera.

A partir de la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la riqueza petrolera contaba con una nueva regulación constitucional, en efecto, ahora a la Nación le correspondía el dominio directo del petróleo. Eso disponía la norma constitucional a partir del 1º de mayo de 1917.

El texto del referido precepto se confrontaba y abiertamente chocaba con la realidad; esta reflejaba a empresas extranjeras fuertemente capitalizadas dueñas de extensas propiedades y por ende del petróleo, amparadas en el Código de Minería de 1884, la Ley Minera de 4 de junio de 1892, y la de 25 de noviembre de 1909, que les otorgaban la propiedad del terreno, la facultad de explotar el

petróleo del subsuelo, sin necesidad de permiso de autoridad alguna, así como transmitir ese derecho a título oneroso o gratuito.

Ahora bien veamos cual fue el desempeño de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en este nuevo marco constitucional, y con una legislación preconstitucional en todas las ramas de la vida publica. El día cuatro de 1º Junio se instala y el día cuatro el Pleno emite la primera sentencia de amparo bajo la Constitución Política de 1917, a fin de resolver la queja presentada por el Lic. Rafael Navarrete en su carácter de abogado en representación del quejoso contra la resolución del Juez de Distrito del Estado de Veracruz, que se negó a conocer de la demanda de amparo en contra del acto emitido por la Comandancia Militar de Veracruz y el Consejo de Guerra extraordinario que lo juzgó por el delito de rebelión y encontrándose preso por esa causa.

El Juzgado de Distrito no admitió la demanda de amparo aduciendo que al no haber expedido la ley orgánica respectiva, como por haber sido nombrado juez de distrito bajo la ley de once de julio de 1916 que no da facultades a los juzgadores federal para conocer de amparo por estar suspenso ,las garantías individuales.

¿Porqué es importante conocer esta ejecutoria?, porque en este pronunciamiento judicial la Suprema Corte aborda y precisa como deben actuar los jueces federales de cara al cambio de régimen constitucional y en la aplicación e interpretación de las leyes preconstitucionales.

La Suprema Corte, revocó la decisión del juez de distrito de Veracruz, y concedió el amparo, fijando con escrupulosa claridad y precisión el escenario a que nos hemos referido anteriormente, en efecto, el Ministro Martínez Alomía decía:

“No es contraria a la Constitución la subsistencia de los actuales jueces de distrito y magistrados de circuito que deben seguir funcionando hasta que la Suprema Corte nombre a los que han de sustituirlos y que deben tener las facultades que les dieron las leyes hasta el dieciocho de febrero de 1913 y la de once de julio de 1916 en cuanto la una o la otra no hayan sido modificadas por la Constitución que siendo la Suprema Ley de la tierra impera sobre todas. “Si la Constitución es la Ley Suprema de la Unión(artículo 133) la observancia de sus disposiciones n o puede quedar supeditada a la expedición o no expedición de ninguna ley

secundaria, pues de ser así ya no sería la Constitución la Ley Suprema, sino que sería la secundaria la que decidiera sobre su observancia y cumplimiento. La falta de una ley secundaria haría difícil si se quiere, el cumplimiento del precepto constitucional no reglamentado; pero en ningún caso podrá suspender ese cumplimiento por la muy sencilla razón de que una ley secundaria no puede derogar una Constitución”.

De este asunto se derivaron las siguientes tesis judiciales:

Época: Quinta Época  
Registro: 292022  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo I  
Materia(s): Común Tesis:  
Página: 20

LEY DE ORGANIZACION PROVISIONAL DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA FEDERAL.

La Ley de 11 de junio de 1916, que excluyó los juicios de amparo del conocimiento de los Jueces de Distrito, debe entenderse derogada por la Constitución General vigente, que es la Ley Suprema de la Nación.  
Queja en amparo penal. Santos José. 11 de junio de 1917. Mayoría de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Quinta Época  
Registro: 292016  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo I  
Materia(s): Constitucional Tesis:  
Página: 20

CONSTITUCION FEDERAL DE 1917.

Es de observancia obligatoria en toda la Nación, a contar desde el día primero de mayo de mil novecientos diecisiete.  
Queja en amparo penal. Santos José. 11 de junio de 1917. Mayoría de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Quinta Época  
Registro: 292015  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo I  
Materia(s): Común Tesis:  
Página: 21

AMPARO, JUICIOS DE.

Las reglas que para ser tramitados y decididos establece el artículo 107 de la Constitución, son obligatorias, aun cuando no se haya expedido la ley orgánica especial del recurso, porque son parte integrante de la Constitución, al igual que cualesquiera otras de sus disposiciones.

Queja en amparo penal. Santos José. 11 de junio de 1917. Mayoría de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

De la resolución de este asunto podemos sintetizar los siguientes criterios:

- 1.- La Constitución General vigente, es la Ley Suprema de la Nación y deben entenderse derogadas las leyes que se le opongan.
- 2.- La Constitución Federal de 1917 es de observancia obligatoria en toda la Nación, a contar desde el día primero de mayo de mil novecientos diecisiete.
- 3.- Las reglas que establece la Constitución, son obligatorias, aun cuando no se haya expedido la ley orgánica especial, porque son parte integrante de la Constitución, al igual que cualesquiera otras de sus disposiciones.

En diciembre de ese mismo año de 1917, la Suprema Corte reiteró que la legislación preconstitucional contaba con fuerza legal en tanto no pugnara con la Constitución Federal.

Época: Quinta Época  
Registro: 811480  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo I  
Materia(s): Común Tesis:  
Página: 809

#### LEGISLACION PRECONSTITUCIONAL.

Tiene fuerza legal y debe ser cumplida en tanto que no pugne con la Constitución vigente o sea expresamente derogada.

Amparo administrativo en revisión. Alvarez e Icaza Ignacio. 17 de diciembre de 1917. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Enrique García Parra y Agustín Urdapilleta. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Ahora bien, que ocurrió con los criterios de la Suprema Corte con relación a lo relacionado con el petróleo. En este escenario tres son los temas que se advierten sobre el petróleo: la propiedad, las facultades del Poder Público para imponerles tributos y las facultades de la autoridad para regular la industria.

Respecto a los tres importantes temas arriba señalados transcribimos con secuencia cronológica algunas de las decisiones judiciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el ramo de petróleo, en diversas tesis encontradas en la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación desde 1917 hasta la reforma de nueve de Noviembre de 1940 y con la expedición de Ley de Petróleo de 31 de Diciembre de 1925.

#### PROPIEDAD.-

Época: Quinta Época  
Registro: 287347  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo IX  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 433

## FUNDOS PETROLIFEROS.

La expedición de títulos para la explotación de esos fondos, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, y en las leyes con él relacionadas, cuando existen derechos adquiridos respecto de dichos fondos, al amparo de las antiguas leyes de minería y anteriores a la vigencia de la Constitución actual, importa una violación de garantías.

Amparo administrativo en revisión. The Texas Company of México, S. A. 30 de agosto de 1921. Unanimidad de once votos en cuanto a la parte resolutive de la sentencia, y por mayoría de ocho votos, por lo que toca a los fundamentos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Quinta Época  
Registro: 811336  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo IX Materia(s):  
Común Tesis:  
Página: 433

## RETROACTIVIDAD DE LA LEY.

El legislador constituyente, en uso de sus facultades amplísimas, pudo establecer casos de excepción al principio de no retroactividad, y cuando así haya procedido, tales preceptos deberán aplicarse retroactivamente.

Amparo administrativo en revisión. The Texas Company of México, S. A. 30 de agosto de 1921. Unanimidad de once votos en cuanto a la parte resolutive de la sentencia, y por mayoría de ocho votos, por lo que toca a los fundamentos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Quinta Época  
Registro: 810646  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo X  
Materia(s): Constitucional Tesis:  
Página: 887

## RETROACTIVIDAD DE LA LEY.

Las leyes retroactivas, o las dicta el legislador común o las expide el constituyente, al establecer los preceptos del código político. En el primer caso, no se les podrá dar efecto retroactivo, en perjuicio de alguien, porque lo prohíbe la Constitución; en el segundo deberán aplicarse retroactivamente a pesar del artículo 14 constitucional, y sin que ello importe violación de garantía alguna individual.

Amparo administrativo en revisión. Internacional Petroleum Company. 8 de mayo de 1922. Mayoría de nueve votos. El Ministro Enrique Moreno no intervino en este negocio, por las razones expresadas en el acta del día. Disidente: Patricio Sabido. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Quinta Época: Tomo IX, página 433. Amparo administrativo en revisión. The Texas Company of Mexico, S. A. 30 de agosto de 1921. Unanimidad de once votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Quinta Época: Tomo IX, página 433. Amparo administrativo en revisión. The Texas Company of Mexico, S. A. 30 de agosto de 1921. Unanimidad de once votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Quinta Época

Registro: 810645

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo X

Materia(s): Constitucional Tesis:

Página: 887

#### RETROACTIVIDAD DE LA LEY.

Los términos del artículo 14 de la Constitución vigente: "a ninguna ley se le dará efecto retroactivo, en perjuicio de persona alguna", difieren de lo estatuido por el artículo 14 de la Constitución de 1857 que decía: "no se podrá expedir ninguna ley retroactiva".

Amparo administrativo en revisión. Internacional Petroleum Company. 8 de mayo de 1922. Mayoría de nueve votos. El Ministro Enrique Moreno no intervino en este negocio, por las razones expresadas en el acta del día. Disidente: Patricio Sabido. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Quinta Época

Registro: 810644

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo X

Materia(s): Constitucional Tesis:  
Página: 886

#### RETROACTIVIDAD DE LA LEY.

La recta interpretación del artículo 14 constitucional, que hace ver tal precepto no reza con el legislador; se dirige a los Jueces, a los tribunales y, en general, a las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes o de su ejecución.

Amparo administrativo en revisión. Internacional Petroleum Company. 8 de mayo de 1922. Mayoría de nueve votos. El Ministro Enrique Moreno no intervino en este negocio, por las razones expresadas en el acta del día. Disidente: Patricio Sabido. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Quinta Época: Tomo IX, página 432. Amparo administrativo en revisión. The Texas Company of Mexico, S. A. 30 de agosto de 1921. Unanimidad de once votos. La publicación no menciona el nombre del ponente

Época: Quinta Época

Registro: 281741

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo XXI

Materia(s): Administrativa Tesis:

Página: 1338

#### PETROLEO.

Los derechos de explorar y explotar el petróleo, concedidos a las compañías, antes del 1o. de mayo de 1917, no fueron desconocidos por la ley reglamentaria del petróleo, por falta de ejercicio de los mismos, o de un aprovechamiento efectuado, pues la misma ley, al enumerarlos en su artículo 14, los considera como existentes, y no como expectativas de derecho.

Amparo administrativo en revisión 1986/27. Mexican Petroleum Company. 17 de noviembre de 1927. Mayoría de nueve votos. Disidente: Arturo Cisneros Canto. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Quinta Época

Registro: 338082

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo XXVIII

Materia(s): Administrativa Tesis:

Página: 724

## PETROLEO.

Los derechos eventuales al subsuelo, constituían verdaderos derechos antes de la promulgación de la Constitución de 1917, pero quedaron sin efecto jurídico al entrar en vigor esta Constitución, lo que, sin embargo, no extraña una aplicación retroactiva del artículo 27 de la Ley Fundamental, aun cuando con ello se vulneren derechos adquiridos, debiendo extenderse por tales, aquellos que se incorporaron al patrimonio por medio del trabajo.

Amparo administrativo en revisión 1678/28. González Treviño Lorenzo. 10 de febrero de 1930. Mayoría de tres votos. Ausente: Salvador Urbina. Disidente: Daniel V. Valencia. La publicación no menciona el nombre del ponente. Engrose: Jesús Guzmán Vaca.

Época: Quinta Época

Registro: 336087

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo XLII

Materia(s): Administrativa Tesis:

Página: 2486

## SUBSUELO, PROPIEDAD DEL.

La Constitución de 1917, en el párrafo cuarto de su artículo 27, decretó la nacionalización del petróleo y de todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, existentes en el territorio de la República; la jurisprudencia de la Suprema Corte se pronunció más tarde, en el sentido de que esa nacionalización no tiene efectos retroactivos y que, por lo mismo, deberían respetarse los derechos adquiridos por los particulares, con anterioridad; y como consecuencia, se dictó la Ley del Petróleo de 1925, que en sus artículos 14 y 15, facultó a los afectados con esa nacionalización, para solicitar el reconocimiento de sus derechos, estableciendo, al efecto, un plazo para presentar las solicitudes respectivas, pasado el cual, se tendrían por renunciados, en beneficio del Gobierno Federal, los derechos cuya confirmación no se hubiese pedido. Habiendo ya transcurrido con exceso el plazo de referencia y, además, el que se concedió más tarde, en el decreto de 3 de enero de 1928, que reformó los artículos 14 y 15 de la citada ley, en la actualidad nadie puede alegar otros derechos que los que se deriven del reconocimiento que le hubiese sido otorgado, respecto a determinados terrenos; y si el quejoso, ni en su demanda de amparo, ni posteriormente, ha alegado ni probado que hubiera sido la confirmación expresada, la conclusión a que tiene que llegarse, es la de que los derechos que pudiera haber tenido, los perdió, en provecho de la nación y, por consiguiente, debe negarse la protección constitucional. Sin embargo, es de advertirse que si la Secretaría de Economía

Nacional envió un memorándum en el que se asienta que el expresado quejoso solicitó la confirmación de sus derechos al subsuelo, sobre unos lotes, y que la solicitud respectiva aún no se ha resuelto, por equidad, teniendo en cuenta que la afirmación emana de la autoridad responsable, resulta que aunque de conformidad con el artículo 2o. de la Ley Minera, de 25 de noviembre de 1909, se concedió a los dueños del suelo, la propiedad de los criadores de combustibles minerales y de materias bituminosas, el artículo 27 de la Constitución vigente, modificó radicalmente esa situación, al atribuir a la nación en forma exclusiva, la propiedad de esos terrenos; y conforma a la Ley del Petróleo de 1925, en los casos en que los dueños del suelo hubieran dispuesto, en cualquiera forma, o manifestado el propósito de disponer del subsuelo de sus terrenos, se ordenó la confirmación de los derechos respectivos, para respetar, de esta manera, la situación creada por la citada Ley Minera, y existente hasta el 1o. de mayo de 1917. De esto se desprende que los únicos derechos confirmables son los que le corresponden al propietario del suelo o a sus causahabientes, singulares o universales; y como el régimen creado por los artículos 14 y 15 de la Ley del Petróleo, es de excepción, dentro del sistema general que se deriva del artículo 27 constitucional y de su ley reglamentaria, debe interpretarse ese régimen de una manera estricta, limitándose a los casos expresamente determinados por la ley. Ahora bien, si el quejoso ha presentado diversos documentos para comprobar que celebró, antes de 1917, contratos para la explotación petrolera del subsuelo, de los terrenos de que se trata, documentos que no corresponde examinar, en el caso, habiendo expirado el término para presentar las solicitudes de concesiones confirmatorias, incumbe solamente a la Secretaría de Economía Nacional hacer ese examen, a fin de determinar si con ellos se comprueban los requisitos exigidos por la Ley del Petróleo y su reglamento, para que puedan reconocerse los derechos alegados; y aunque no haya sido resuelta por la expresada secretaría, la solicitud correspondiente, ello no obsta para que se examinen los derechos que pretende tener el quejoso; y sobre ese particular, debe tenerse en cuenta: que establecido que las zonas federales entraron al dominio de la nación, desde el 1o. de mayo de 1917, que esa situación es ya inatacable, que según se ha explicado, el petróleo del subsuelo se reconoce sólo al propietario de la superficie o a sus causahabientes, precisamente en consideración y como un atributo de dicha propiedad superficial, según por otra parte, lo tiene ya estableciendo, en diversas ejecutorias, la Suprema Corte, no teniendo el reclamante derecho alguno a la superficie de esa zonas, por pertenecer actualmente a la nación, según se ha dicho, tiene que concluirse que no puede tampoco tener derechos de especie alguna, al petróleo existente en el subsuelo de dichas zonas, y por lo mismo, los actos reclamados no lesionan, en forma alguna, sus derechos.

Amparo administrativo en revisión 88/28. "El Aguila". Compañía Mexicana de Petróleo. 6 de noviembre de 1934. Unanimidad de cuatro votos. Relator: Arturo Cisneros Canto

Época: Quinta Época  
Registro: 335698

Instancia: Segunda Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo XLV  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 3528

## LEY DEL PETROLEO, INTERPRETACION DE LA.

A fin de precisar el alcance de los artículos 48 y 67 reglamentarios, de la Ley del Petróleo, cuando se dicen infringidos, debe tenerse en cuenta que el artículo 14 reformado de la propia ley, estableció el derecho al reconocimiento de la facultad otorgada por las leyes anteriores, a los superficiarios, en lo relativo a la exploración y explotación petroleras, mediante la expedición de concesiones confirmatorias, y que esta ley reglamente el artículo 27 de la Constitución, en cuanto establece que corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias y yacimientos, tales como los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos; que ese dominio es inalienable e imprescriptible, y que sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal, a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares, para la exploración y explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevenga la ley; y es indiscutible que ese régimen es el mismo que fue adoptado por la trasmisión de la propiedad superficial territorial, que correspondió desde la conquista, al soberano; es decir, por un acto dependiente exclusivamente de la voluntad del poder público, o sea del Estado; y aun cuando todas las leyes consideraron siempre la propiedad minera como inalienable e imprescriptible, las leyes mineras de 1884, 1892 y 1909, otorgaron al superficiario, dueño del fundo, la facultad de extraer y aprovechar toda sustancia proveniente del subsuelo, sin necesidad de alguna otra formalidad o concesión expresa, dicho régimen que tenía que ser temporal y cesó al promulgarse la Constitución de 1917, que reivindicó, en su artículo 27 para la nación el dominio del subsuelo con todos sus atributos jurídicos; y tan sólo para no violar derechos adquiridos, no sobre el dominio mismo de los yacimientos del subsuelo, sino únicamente los relativos a la facultad de exploración y explotación, creados por las citadas leyes mineras, la reglamentaria del artículo 27 constitucional, otorgó los superficiarios de fundos petroleros y a los que tuvieran derechos adquiridos en virtud de trabajos emprendidos, con fines de exploración y explotación petrolera el derecho de confirmar su situación, puede decirse precaria mediante la expedición de concesiones confirmatorias y la observancia de los requisitos prevenidos por la ley en consecuencia, también el reconocimiento o confirmación previno de un acto de la voluntad soberana, o sea del Estado, otorgado mediante concesiones. Ahora bien, si no se hubiese solicitado la concesión confirmatoria, o no se hubiesen llenado los requisitos exigidos por la Ley del Petróleo, el poseedor de un título no tendría la facultad de exploración y explotación respectiva, ya que los titulares de derechos confirmatorios están obligados al cumplimiento de las disposiciones generales estatuidas para los concesionarios de exploración y explotación, y además, al exigirse el cumplimiento

de los artículos 48 y 67 de la ley reglamentaria del petróleo, que se reduce a rendir ciertos informes exclusivamente de vigilancia y control, no se viola garantía individual alguna, toda vez que en primer lugar, la ley impone esa obligación a todo concesionario, y nunca la misma ley puede decirse violada cuando se exige su estricta observancia y por otra parte, no hace distinción alguna entre concesionarios por confirmación y concesionarios con derecho a explotar y explorar en virtud de títulos expedidos con posterioridad a la expedición de la Carta Fundamental del 1917; en consecuencia, si la facultad confirmada no menoscaba de ningún modo, desconoce, revoca ni menos reforma la concesión que la ampara, es notorio que no se infringen las disposiciones de los artículos 48 y 67 ya citados, ni, por consiguiente, se violan las garantías individuales consignadas en la Constitución.

Amparo administrativo en revisión 219/34. Cárdenas Miguel, sucesión de. 24 de mayo de 1935. Unanimidad de cinco votos. Relator: Alonso Aznar Mendoza.

Época: Quinta Época  
Registro: 335014  
Instancia: Segunda Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo XLVI Materia(s):  
Laboral Tesis:  
Página: 3844

#### PETROLEO, PROPIEDAD DEL.

Ningún particular puede alegar tener derechos de propiedad sobre el petróleo que se encuentre en el subsuelo de unos terrenos, a pesar de que dichos terrenos le pertenezcan desde antes de 1917, pues desde que entró en vigor la Constitución Federal de 1917, todas las riquezas del subsuelo que se enumeran en la parte correspondiente del artículo 27 de dicha Constitución, pasaron a ser propiedad de la nación.

Amparo administrativo en revisión 1252/30. "La Concordia, S.A.". 18 de noviembre de 1935. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Jesús Garza Cabello. Relator: Agustín Aguirre Garza.

Época: Quinta Época  
Registro: 333834  
Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo XLIX  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 195

#### ZONAS FEDERALES, PROPIEDAD DE LAS.

La Constitución ha derogado parcialmente lo dispuesto en el derecho común, estableciendo un régimen especial de derecho público, en cuanto se refiere a zonas federales y, por tanto, no puede alegarse la posesión de una de esas zonas, fundándose en los artículos respectivos del Código Civil.

Tomo XLIX, página 2578. Índice Alfabético. Amparo en revisión 6770/35. R. viuda de Naranjo Guadalupe. 14 de julio de 1936. Unanimidad de cuatro votos.  
Relator: Rodolfo Chávez. Excusa: Daniel Galindo.

Tomo XLIX, página 195. Amparo administrativo en revisión 4205/29. Compañía Petrolera del Agwi, S. A. 10 de julio de 1936. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Agustín Aguirre Garza. Relator: José María Truchuelo.

Época: Quinta Época  
Registro: 333910  
Instancia: Segunda Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo XLIX  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 578

#### PETROLEO, PROPIETARIOS DE TERRENOS DE.

Aunque es cierto que con anterioridad a la fecha de la vigencia de la Constitución actual, los superficiarios llegaron a estar legalmente facultados para disponer del subsuelo petrolífero, esta posibilidad desapareció con posterioridad a la fecha indicada, puesto que el artículo 27 nacionalizó totalmente y sin distinción de especie alguna, el petróleo y demás carburos de hidrógeno, y por lo tanto, resulta antijurídico exigir que en un contrato relativo a terrenos petrolíferos, se hubiera hecho enajenación expresa de lo que entonces estaba substraído al patrimonio de los particulares y que sólo hasta la fecha en que se expidió la Ley de 1925, se consideró como un derecho susceptible de confirmación.

Amparo administrativo en revisión 1888/30. Pascual Félix José Jesús. 24 de julio de 1936. Unanimidad de cuatro votos. Relator: José María Truchuelo.

Época: Quinta Época  
Registro: 335212  
Instancia: Tercera Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo XLV  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 1249

## PETROLEO, CONCESIONES PARA LA EXPLORACION Y EXPLOTACION DEL.

El Código de Minería de 1884, la Ley Minera de 4 de junio de 1892, y la de 25 de noviembre de 1909, otorgan al dueño del terreno, la facultad de explotar el petróleo del subsuelo, sin necesidad de permiso de autoridad alguna, así como la de transmitir ese derecho a título oneroso o gratuito; por lo mismo, la transmisión hecha o el acto de disposición realizados antes del 1o. de mayo de 1917, en que entró en vigor la actual Constitución, no pudieron afectarse o desnaturalizarse por el artículo 27 de ésta, que sólo es aplicable al subsuelo en el que no se haya usado de tal facultad, ya iniciando el superficiario trabajos de explotación, o ya traspasado el derecho de explotación, por contrato gratuito u oneroso. Este criterio fundamental es el mismo que inspiró la vigente Ley del Petróleo, reglamentaria del artículo 27 constitucional, y consecuentemente, dentro de tal criterio, no pueden considerarse como terrenos libres, ni aplicarse las sanciones establecidas por los decretos de julio y agosto de 1918, ni permitirse sobre ellos denuncia alguno, aquellos en los que se hubiere manifestado la voluntad del superficiario, para aprovechar el subsuelo, ya por causas de haber iniciado trabajos de exploración o explotación, antes del 1o. de mayo de 1917, ya por haber transmitido legalmente antes del citado día, ese derecho, disponiendo del mismo. Fuera de estas causas, la ley y la jurisprudencia admiten la legal aplicación de aquellos decretos; y ello es tan cierto, que la ley reglamentaria del petróleo, establece, en sus artículos 14 y 12, la concesión confirmatoria, sin costo alguno, para los titulares de derecho al subsuelo, anteriores a mayo de 1917, y la confirmatoria también para los denunciantes, conforme a los decretos de 1918, si sus denuncias no recayeron sobre terrenos sujetos a la concesión confirmatoria privilegiada, de derechos anteriores a aquella fecha. Todo el desarrollo de las actividades del Estado para reglamentar el artículo 27 constitucional, y todas las gestiones de sus impugnadores, han girado alrededor de la definición del derecho de explotación del subsuelo petrolífero, ya como emanación de un derecho adquirido o bien como efecto de la facultad soberana de concesionar, establecida en la ley constitucional, y la controversia entre los explotadores o aspirantes a la explotación del subsuelo nacional y el Estado, ha tenido por efecto fijar las posiciones de la nación frente de los derechos adquiridos y la realidad de los de esta especie, que el Estado reconoce y respeta; y es evidente que si una empresa y sus causantes no han sido

titulares de derechos anteriores al 1o. de mayo de 1917, y se les concede permiso para perforar y explotar, bajo la posibilidad de que lo fueren, con el carácter de provisional y sin perjuicio de tercero, la misma no puede aprovecharse del producto de la explotación, toda vez que no es verdad que tal permiso constituya una verdadera concesión, que legalizó su explotación y le permitió apropiarse legalmente del producto de ella, dentro del concepto de las circulares que contienen los acuerdos presidenciales de 1o. de agosto de 1917, y de 17 de enero de 1920; porque tales acuerdos se tomaron para evitar perjuicios a los titulares de derechos adquiridos, antes de esa fecha, y que no habían hecho las manifestaciones ordenadas en los decretos de 1918, pero exigiéndose para la eficacia de los permisos, su revalidación posterior, de acuerdo con la ley orgánica del petróleo, que se expidiera después y con la obligación de acatar los preceptos de la misma; y en el concepto de que el permiso ningún nuevo derecho daba, ni implicaba, para el gobierno, el abandono de lo que desea defender, ni prejuzgaba las cuestiones pendientes ante los tribunales, sobre aplicación del artículo 27, y de las disposiciones dictadas para ponerlo en práctica, en materia de petróleo; por lo que sólo habiendo obtenido, por medio del amparo, que se declarase legal la oposición al denuncia que originó la concesión de un tercero, o alcanzando la concesión confirmatoria, de acuerdo con el artículo 14 de la ley orgánica del petróleo, pudo legalizarse la explotación que se efectuó al abrigo del permiso provisional, porque cualquiera de aquellas dos cosas habría implicado el reconocimiento de derechos adquiridos antes del 1o. de mayo de 1917; pero cuando la concesión confirmatoria ha sido negada y el amparo sobreseído, carece de base jurídica la explotación efectuada, y resulta sin derecho y con perjuicio de tercero.

Recurso de súplica 143/32. Cortina Rafael. 23 de julio de 1935. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Luis Bazdresch no intervino en la discusión de este negocio, por haber presentado excusa. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Quinta Época  
Registro: 331693  
Instancia: Segunda Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo LVI  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 2268

PETROLEO, PROPIEDAD DEL.

Teniendo en cuenta la disposición del artículo 27 constitucional y la naturaleza de las concesiones, sean confirmatorias u ordinarias, que no representan sino un permiso que el poder público otorga a los particulares, para que exploten las

sustancias de que habla el mencionado artículo, se comprende con toda claridad que mientras el petróleo permanece en el subsuelo, no es susceptible de ingresar en el patrimonio de los particulares, ni en la forma jurídica de propiedad ni en la de posesión, y que solamente cuando es extraído del subsuelo, puede ser considerado como de la propiedad o de la posesión de la persona que lo extrajo, en virtud de permisos que le fueron concedidos para ese efecto.

Amparo administrativo en revisión 5320/34. Compañía Petrolera del Agwi, S. A. 28 de junio de 1938. Unanimidad de cinco votos. Relator: Agustín Gómez Campos.

Época: Quinta Época  
Registro: 808654  
Instancia: Segunda Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo LXII  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 3033

#### PETROLEO DEL SUBSUELO, DOMINIO DIRECTO DE LA NACIÓN SOBRE EL.

El petróleo del subsuelo es de la nación, la que, según mandato expreso del Constituyente, ejercita sobre el mismo un dominio directo, esto es, único, incompatible con otro, inalienable, e imprescriptible, contra el cual no es posible oponer ningún otro dominio particular, a pesar de que éste se pretenda haber adquirido con anterioridad a la promulgación de la Constitución; sostener lo contrario, sería tanto como admitir que la nación, se estructura con las taxativas que cada interés particular determina, y ello constituiría un valladar infranqueable al progreso, a la mejor convivencia y a la felicidad de un pueblo soberano. A este respeto debe afirmarse que la Constitución no tiene pasado, no importa la entidad de los derechos adquiridos con anterioridad a su promulgación; es la voluntad soberana de un pueblo a través de los Constituyentes, órganos genuinos de su representación, establece normas de convivencia política y social, con una única responsabilidad: el juicio de la historia. Plantear la cuestión de propiedad del petróleo yacente, no obstante el contenido del artículo 27 constitucional en su fracción VI, es pretender que el Poder Judicial constituido, juzgue de las facultades del Poder Constituyente, lo cual es inadmisibles a la luz de la más rigurosa crítica jurídica; y si no obstante la declaración categórica del precepto constitucional a que se alude, se pretende invocar títulos de propiedad sobre los yacimientos petrolíferos, obtenidos con anterioridad a la promulgación de la Constitución, y para ello se invoca la teoría de los derechos adquiridos, debe manifestarse que las leyes que pretendieren vincular al superficiario, con los yacimientos petrolíferos, ningún derecho aportaron a favor de dicho superficiario. Cabe agregar a este

respecto, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en varias resoluciones, sólo ha reconocido a los superficiarios derecho para explorar y explotar el subsuelo, pero nunca ha estimado que la propiedad del petróleo yacente sea de su pertenencia; además, varios tribunales de los Estados Unidos de Norte América han sustentado el mismo criterio. De todo lo anterior se concluye que si la autoridad responsable no reconoció derecho alguno de propiedad a las compañías quejasas, con relación al petróleo yacente, cuyo dominio nunca pudo haber transmitido el Estado, ninguna garantía individual violó en su perjuicio.

Amparo administrativo en revisión 2902/39. Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A. y coagraviados. 2 de diciembre de 1939. Unanimidad de cuatro votos y por mayoría de tres por lo que hace al punto resolutivo cuarto. El Ministro Agustín Gómez Campos no intervino en este negocio, por haberse calificado de legal el impedimento que sometió a la consideración de la Sala. Disidente: José María Truchuelo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Quinta Época  
Registro: 329830  
Instancia: Segunda Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo LXII  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 3029

EXPROPIACION, DECRETO DE, DE 18 DE MARZO DE 1938.

El decreto, de 18 de marzo de 1938, al declarar la expropiación de los bienes relacionados con las actividades de la industria petrolera, pertenecientes a algunas compañías, indudablemente que tuvo por efecto que pasaran esos mismos bienes a ser propiedad de la nación; pero ello no significa que la causa determinante que motivó el decreto en cuestión, fuera el establecer un estanco o monopolio en favor del Estado, contrariamente a lo preceptuado por el artículo 28 de nuestra Casa Fundamental; y lo anterior queda demostrado con el hecho de que independientemente de las compañías petroleras a quienes se afectó con la expropiación, existen en el país y están funcionando otras empresas, a quienes no afectó el acto expropiatorio, además de que no se impide que en el futuro otras personas físicas o morales, puedan dedicarse a esa actividad.

Amparo administrativo en revisión 2902/39. Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A. y coagraviados. 2 de diciembre de 1939. Unanimidad de cuatro votos y mayoría de tres votos en lo relativo al punto cuarto resolutivo. El Ministro Agustín

Gómez Campos, no intervino en este negocio, por haberse calificado de legal el impedimento que sometió a la consideración de la Sala. Disidente: José M. Truchuelo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Quinta Época  
Registro: 329831  
Instancia: Tercera Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo LXXXIX  
Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis:  
Página: 804

#### PETROLEO DEL SUBSUELO, DOMINIO DIRECTO DE LA NACION SOBRE EL.

El petróleo del subsuelo es de la nación, según mandato expreso del constituyente, ejercita sobre el mismo un dominio directo, esto es, único, incompatible con otro, inalienable o imprescriptible, contra el cual no es posible oponer ningún otro dominio particular. Plantear la cuestión de propiedad del petróleo yacente, no obstante el contenido del artículo 27 constitucional, en su fracción VI, es pretender que el Poder Judicial constituido juzgue de las facultades del Poder Constituyente, lo cual es inadmisibile a la luz de la más rigurosa crítica jurídica y si no obstante la declaración categórica del precepto constitucional a que se alude, se pretende invocar títulos de propiedad sobre los yacimientos petrolíferos, obtenidos con anterioridad a la promulgación de la Constitución, y para ello se invoca la teoría de los derechos adquiridos, debe manifestarse que las leyes que pretendieron vincular al superficiario, con los yacimientos petrolíferos, ningún derecho aportaron a favor de dicho superficiario. Cabe agregar a este respecto, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en varias resoluciones, sólo ha reconocido a los superficiarios derecho para explorar y explotar el subsuelo, pero nunca ha estimado que la propiedad del petróleo yacente sea de su pertenencia; además varios tribunales de los Estados Unidos de Norte América han sostenido el mismo criterio.

Amparo civil directo 2976/42. Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, S.A. y coagraviados. 23 de julio de 1946. Mayoría de tres votos. Disidentes: Carlos I. Meléndez e Hilario Medina. La publicación no menciona el nombre del ponente.

#### CONTRIBUCIONES

Época: Quinta Época  
Registro: 333785  
Instancia: Segunda Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo L  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 2039

#### PETROLEO, IMPUESTOS AL, POR EL EJECUTIVO.

Los impuestos decretados a la industria del petróleo y sus derivados, por el presidente de la República, en uso de las facultades que le da el congreso, no importan violación de garantías constitucionales.

Amparo administrativo en revisión 5052/33. Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A. 11 de diciembre de 1936. Unanimidad de cuatro votos. Relator: José María Truchuelo.

Época: Quinta Época  
Registro: 332942  
Instancia: Segunda Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo LII  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 244

#### PETROLEO, IMPUESTOS DE LOS ESTADOS AL.

Los Estados no tienen facultad alguna para decretar impuestos que graven la industria del petróleo, por lo que, cualquiera decretado por uno de ellos, es anticonstitucional.

Amparo administrativo en revisión 3697/27. Huasteca Petroleum Company. 8 de abril de 1937. Unanimidad de cinco votos. Relator: Agustín Aguirre Garza.

Época: Quinta Época

Registro: 810848  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo IV  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 90

## IMPUESTOS A LA INDUSTRIA DEL PETROLEO.

Los decretados por el ciudadano presidente de la República, en uso de las facultades que le dio el Congreso, no importan violación de garantías.

Amparo administrativo. revisión del auto de suspensión. "Seaboard Fuel Oil Company". 7 de enero de 1919. Unanimidad de once votos, en cuanto a la suspensión de oficio y en cuanto a la suspensión definitiva, respecto del primer punto expresado en la primera proposición resolutive. Mayoría de siete votos, en cuanto al segundo. Disidentes: Agustín de Valle, Enrique García Parra, Enrique Moreno y Victoriano Pimentel. Mayoría de seis votos, respecto del tercer punto. Disidentes: Agustín de Valle, Enrique García Parra, Enrique Moreno, Manuel E. Cruz y Victoriano Pimentel. La publicación no menciona el nombre del ponente.

## FACULTADES DEL PODER PUBLICO.

Época: Quinta Época  
Registro: 281740  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo XXI  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 1339

## PETROLEO.

La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, no lesiona garantía alguna, al exigir que las compañías petroleras pidan la confirmación de los derechos

adquiridos con anterioridad al 1o. de mayo de 1917, porque el artículo 14 de la Ley del Petróleo, sólo se refiere al reconocimiento de los derechos adquiridos, sin alteración sustancial alguna; de suerte que el requisito de confirmación, es sólo una modalidad impuesta por el legislador, al uso y ejercicio de esos derechos, por razones de orden público, y precisamente para resguardo de ellos, como sucede con la confirmación prescrita por la Ley de Aguas de Jurisdicción Federal, para el uso y el aprovechamiento de las mismas. Los derechos de una compañía petrolera, en nada se afectan con una confirmación que no los modifica sino que los reconoce, siempre que estén cumplidos los requisitos que exige la ley relativa. Además, ese registro confirmatorio, tiene por objeto que el poder público puede cumplir con el deber ineludible de reglamentar todas las actividades relativas al petróleo, que constituye una de las principales fuentes de riqueza pública, y la vigilancia que las autoridades ejerzan sobre la propiedad privada para beneficio de la colectividad, no puede considerarse un ataque a los derechos de nadie.

Amparo administrativo en revisión 1986/27. Mexican Petroleum Company. 17 de noviembre de 1927. Mayoría de nueve votos. Disidente: Arturo Cisneros Canto. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Quinta Época  
Registro: 281744  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo XXI  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 1339  
PETROLEO.

La circunstancia de que las compañías no hayan solicitado la confirmación de las concesiones otorgadas con anterioridad al 1o. de mayo de 1917, no es bastante para que se tengan por legalmente renunciados sus derechos, porque como la confirmación no puede otorgarse por más de cincuenta años, esta limitación de la ley, implica restricción o pérdida parciales de los derechos que a las compañías confieren sus títulos, y la solicitud no podrían hacerla sin menoscabo de lo que está dentro de su patrimonio, pues esto equivaldría a una sumisión a la taxativa antes expresada, y si la confirmación de un derecho es el reconocimiento expreso del mismo, restringirlo en los términos de la ley reglamentaria del petróleo, equivale no a confirmar, sino a modificar ese derecho y si las compañías no pudieron solicitar la confirmación de sus derechos preexistentes, sino con las limitaciones de la ley, lo que significaba pérdida de derechos, la revocación de los permisos para perforar, que decreta la Secretaría de Industria, fundándose en el vencimiento del plazo fijado por el artículo 15 de la ley, sin tener en consideración la anticonstitucionalidad del límite de cincuenta años, que impedía pedir la

confirmación, es indiscutible que viola, en perjuicio de las compañías, las garantías de los artículos 14, 16 y 27 constitucionales.

Amparo administrativo en revisión 1986/27. Mexican Petroleum Company. 17 de noviembre de 1927. Mayoría de nueve votos. Disidente: Arturo Cisneros Canto. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Quinta Época  
Registro: 281744  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo XXI  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 1339

#### PETROLEO.

La circunstancia de que las compañías no hayan solicitado la confirmación de las concesiones otorgadas con anterioridad al 1o. de mayo de 1917, no es bastante para que se tengan por legalmente renunciados sus derechos, porque como la confirmación no puede otorgarse por más de cincuenta años, esta limitación de la ley, implica restricción o pérdida parciales de los derechos que a las compañías confieren sus títulos, y la solicitud no podrían hacerla sin menoscabo de lo que está dentro de su patrimonio, pues esto equivaldría a una sumisión a la taxativa antes expresada, y si la confirmación de un derecho es el reconocimiento expreso del mismo, restringirlo en los términos de la ley reglamentaria del petróleo, equivale no a confirmar, sino a modificar ese derecho y si las compañías no pudieron solicitar la confirmación de sus derechos preexistentes, sino con las limitaciones de la ley, lo que significaba pérdida de derechos, la revocación de los permisos para perforar, que decreta la Secretaría de Industria, fundándose en el vencimiento del plazo fijado por el artículo 15 de la ley, sin tener en consideración la anticonstitucionalidad del límite de cincuenta años, que impedía pedir la confirmación, es indiscutible que viola, en perjuicio de las compañías, las garantías de los artículos 14, 16 y 27 constitucionales.

Amparo administrativo en revisión 1986/27. Mexican Petroleum Company. 17 de noviembre de 1927. Mayoría de nueve votos. Disidente: Arturo Cisneros Canto. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Quinta Época  
Registro: 809662

Instancia: Primera Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo XXXII  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 585

PETROLEO.

Contra la aplicación del artículo 15 de la Ley del Petróleo, procede conceder la suspensión, puesto que lejos de que la sociedad y el Estado se perjudiquen, se benefician con el desarrollo de la industria petrolera, que es de interés público, porque proporciona al Estado fuentes de tributos y a la sociedad elementos de trabajo; por lo cual, cuando se revocan los permisos para exploración y explotación de campos petrolíferos, procede conceder la suspensión.  
Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión 2303/27. "La Atlántica", Compañía de Petróleo. 30 de mayo de 1931. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Quinta Época  
Registro: 335673  
Instancia: Segunda Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo XLIV  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 3068

PETROLEO, SUSPENSION EN MATERIA DE.

Tratándose de la aplicación de los preceptos legales que rigen la industria petrolera, procede negar la suspensión, porque de otorgarse, sufriría perjuicios el Estado, ya que los efectos de la concesión de tal medida, serían que se procediera a la explotación del petróleo, y no podría la nación recuperarlo por haber pasado aquél a manos extrañas, como consecuencia de la suspensión, a más de que el perjuicio para el quejoso no sería difícilmente reparable, toda vez que si se resolviera en su favor la contención respectiva, la autoridad responsable estaría obligada a otorgar la concesión que negó, y a conceder el permiso respectivo para la perforación y explotación del petróleo, siendo fácilmente reparable el perjuicio que se le causare, por medio de una indemnización pecuniaria que el fisco nacional estaría en posibilidad de cubrir, por ser ilimitadamente solvente.

Tomo XLIV, página 5561. Índice Alfabético. Incidente de suspensión 2141/34. Mexican Atlas Petroleum Company, S. A. 8 de junio de 1935. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Hermilo López Sánchez. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo XLIV, página 5561. Índice Alfabético. Amparo 1396/35. Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S. A. 21 de mayo de 1935. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo XLIV, página 3068. Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión 5255/34. Compañía Petrolera Capuchinas, S. A. 17 de mayo de 1935. Mayoría de tres votos. Ausente: José M. Ortiz Tirado. Disidente: Hermilo López Sánchez. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Quinta Época

Registro: 333992

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo XLIX

Materia(s): Administrativa Tesis:

Página: 1115

#### PETROLEO, CONCESIONES PARA EXPLORACION Y EXPLOTACION DE.

El otorgamiento de concesiones para exploración del petróleo, no es potestativo para el Ejecutivo de la Unión, ya que el artículo 27 constitucional no da a entender que las concesiones pueden, o no, otorgarse al arbitrio del Ejecutivo, sino sencillamente que no podrán otorgarse a las personas que no llenen los requisitos exigidos por el artículo 14, fracción VII, de la Ley del Petróleo y 152 de sus reglamentos; de lo que se desprende que todas aquellas que llenen tales requisitos, sí tienen derecho a la exploración y explotación del subsuelo, derecho que presupone la correspondiente obligación que tiene el Gobierno Federal, para otorgarlas.

Amparo administrativo en revisión 1170/34. Compañía de Petróleo "El Aguila", S. A. 19 de agosto de 1936. Unanimidad de cuatro votos. Relator: Jesús Garza Cabello.

Época: Quinta Época

Registro: 334216

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo XLVIII  
Materia(s): Administrativa Tesis:  
Página: 825

## PETROLEO, CONCESIONES DE.

No es exacto que sea potestativo para el Ejecutivo de la Unión, el otorgamiento de concesiones para la exploración y explotación del subsuelo, pues la parte respectiva del artículo 27 constitucional, no da a entender que las concesiones puedan, o no, otorgarse al arbitrio del Ejecutivo, sino, sencillamente, que no podrán otorgarse a las personas que no llenen las cualidades exigidas en dicha disposición, y los requisitos impuestos por las leyes reglamentarias respectivas; de lo que se desprende que todas aquellas personas que llenen tales cualidades y requisitos, sí tienen derecho a obtener concesiones para la exploración y explotación del subsuelo, derecho que presupone la correspondiente obligación que tiene el Gobierno Federal de otorgarlas.

Amparo administrativo en revisión 108/36. Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A. 15 de abril de 1936. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

De las tesis seleccionadas arriba transcritas, se advierten argumentos contrastantes pues por una parte la Suprema Corte se pronuncia por la supremacía de la Constitución y por la otra admite la posibilidad jurídica de los derechos adquiridos en el ramo del petróleo. En efecto al darle validez plena a la legislación preconstitucional, por inercia se abrió la puerta para la aplicación de la denominada teoría de los derechos adquiridos conjuntamente con la figura de la no retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna,

No obstante, no pasa desapercibido que los criterios judiciales, si bien admitieron la fuerza y validez legal de la legislación preconstitucional la condicionaron a que esta no pugnara con la Constitución vigente.

En este sentido advertimos que en la argumentación judicial se dio preponderancia al artículo 14 constitucional que prohíbe dar efecto retroactivo a ley, sobre el texto del artículo 27 constitucional que regulaba el petróleo como de dominio directo de la Nación. Las dos disposiciones jurídicas contenidas tanto en el artículo 14 como en el 27, se encontraban en un mismo plano de validez y ninguna podía

excluir a la otra o estar supeditada una sobre la otra, o poner condiciones para su aplicación; la armonización entre ambas normas constitucionales por efecto de la interpretación judicial al principio de nuestra vida constitucional se omitió.

En los mismos años veintes del siglo pasado, la Suprema Corte, comenzó con nuevas reflexiones sobre este tema y abandonó el criterio de los derechos adquiridos y entonces si reconoció lo que el texto del artículo 27 constitucional consagraba, a saber, el dominio directo de la Nación sobre el petróleo.

Asimismo se observa como se trató de conjugar los intereses de las empresas petroleras y los derechos que esgrimían y por otro lado con la expedición de la primera ley sobre el ramo de petróleo las facultades que el poder público ahora poseía y que comenzaba a ejercer, para obligarlas a registrarse ante la autoridad.

Como se advierte de esta década de 1920, los conflictos entre el capital petrolero por un lado, su renuencia a ser regulados por las leyes mexicanas y al hecho incontrovertible de que bajo el gobierno del General Porfirio Díaz, no estaban sujetas al control del poder publico, la carga fiscal que debían soportar era nula o inexistente , la propiedad del petróleo no estaba constitucionalmente cuestionada, pues al amparo de las leyes de minas el petróleo les pertenecía.

De lo expuesto en este capítulo, es de destacar que a diferencia de la política petrolera del gobierno del General Porfirio Díaz, el Presidente Madero, si impuso impuestos a la industria petrolera, posteriormente y de igual manera Don Venustiano Carranza, también impuso cargas fiscales a la actividad petrolera.

En la década de 1930, no era difícil vislumbrar las sucesos que acontecieron en 1938, en efecto, el Presidente de la Republica el general Lázaro Cárdenas, ante un conflicto laboral entre algunas empresas petroleras y trabajadores, tomó la decisión política de expropiar para la Nación la industria petrolera.

La decisión política se impuso sobre cualquier otro argumento jurídico, económico, financiero o técnico; en efecto, como sabemos la expropiación como figura jurídica se refiere a inmuebles y en este caso se expropiaron no solamente inmuebles, las empresas petroleras a nivel mundial poseían una influencia económica que no se podía soslayar, el país no contaba con recursos fiscales suficientes para cubrir el monto de las indemnizaciones en forma inmediata y además al hacerse cargo el gobierno de la industria petrolera, no contaba ni con la experiencia, ni con los ingenieros ni técnicos especializados.

Una vez explicado el marco histórico y constitucional examinemos financieramente la realidad actual de la industria del petróleo.

En el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos se aprobaron en el año de 2013 reformas constitucionales sobre el petróleo, para dilucidar en que consisten dichos cambios constitucionales seguiremos los mismos tres grandes temas, a saber, la propiedad del petróleo, facultades de las autoridades y contribuciones.

El párrafo cuarto del vigente artículo 27 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, establece:

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

De aquí se desprende que corresponde a la Nación el dominio directo del petróleo y todos los hidrocarburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Con fecha 20 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición de un párrafo séptimo al artículo 27 constitucional, en los siguientes términos:

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

Del texto anterior se obtienen las siguientes disposiciones con relación a la propiedad, las facultades del poder público y las contribuciones:

#### PROPIEDAD.-

- 1.- Se reitera que el petróleo y los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, son propiedad de la Nación y dicha propiedad es inalienable e imprescriptible.
- 2.- Se establece que la Nación llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos
- 3.- Se insiste que en cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos

#### FACULTADES DEL PODER PUBLICO.

4.-Se establece claramente que en estas materias no se otorgarán concesiones, la prohibición es imperativa y categórica.

5.- Se establece que la Nación llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria.

6.- Corresponde a la Nación las actividades de exploración y extracción petrolera y demás hidrocarburos, estas actividades productivas puede hacerlas a través de empresas productivas del Estado y ahora la Ley Fundamental permite también que los particulares puedan explorar y extraer petróleo y demás hidrocarburos en el territorio y aguas patrimoniales del país.

## CONTRIBUCIONES

7.- Sin dar cabida a confusiones o ambigüedades se dice claramente que la adición constitucional sobre las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos contiene inexcusablemente un propósito recaudatorio; el propósito del Estado obtener ingresos para destinarlos al desarrollo a largo plazo de la Nación.

No pasa desapercibido que el referido texto constitucional sostiene que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse tanto en las asignaciones para el caso de empresas productivas del Estado o en las cláusulas de los contratos para el caso de particulares. Sin embargo advertimos que la norma constitucional implícitamente refiere cual debe ser el objeto de las asignaciones y de los contratos y este objeto esencialmente consiste en que dichas asignaciones o contratos sobre exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos produzcan ingresos al Estado.

En efecto, si no producen ingresos al Estado las asignaciones otorgadas o los contratos suscritos, inexcusablemente por carecer de objeto deben quedar sin efectos o ser rescindidos. A nada práctico conduciría otorgar asignaciones o celebrar contratos

que no produzcan ingresos para el desarrollo de la Nación, como lo ordena nuestra Constitución Política.

La industria petrolera mexicana constituía lo que los teóricos denominan un monopolio fiscal pues antes de la reforma únicamente el Estado podía explorar y extraer hidrocarburos, gravando en exclusividad todas estas actividades.<sup>48</sup>

Petróleos Mexicanos posee el control absoluto del mercado interno de los hidrocarburos y por el volumen y la magnitud de sus ventas al exterior, por el volumen de sus ingresos en moneda nacional y divisas extranjeras, constituye incuestionablemente una pieza fundamental en el financiamiento del Estado Mexicano, pues es único organismo que puede, refinar, producir, distribuir y comercializar los productos del petróleo

No obstante lo anterior, con la adición del párrafo séptimo del artículo 27 constitucional el Estado ya no posee el privilegio en la actividad de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, pero sí permanece como el único beneficiario de su régimen fiscal.

Las nuevas leyes publicadas todas el 11 de agosto de 2014 en el Diario Oficial de la Federación y que regulan ahora toda la materia petrolera son:

Ley de Petróleos Mexicanos

Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética

Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. | Ley de Hidrocarburos.

Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

48.- Sobre el monopolio fiscal Cfr, B.Grizzotti, op.cit. páginas. 459 a 464 y Reyes Vera, Ramón, en "Las contribuciones y los hidrocarburos en México", en "México 1938-1989, a cincuenta años de la Expropiación Petrolera", UNAM. Facultad de Derecho, primera edición, México 1990, página. 63.

## C A P I T U L O III

### MARCO TEORICO Y LEGAL COMPARADO DEL PRESUPUESTO

El examen presupuestal de países geográficamente tan distantes como Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica y Argentina, en este capítulo, obedece a lo siguiente aspectos:

Respecto a Inglaterra a la lucha histórica del pueblo inglés por limitar el enorme poder financiero que detentaba el monarca y además por las aportaciones de sus doctrinas económicas que incuestionablemente ejercen, todavía, una poderosa influencia en las políticas de los gobiernos en el mundo, tal como lo analizaremos posteriormente.

Se incluyó a los Estados Unidos en este tema por sus aportaciones a la técnica presupuestal, como son los presupuestos por programas y a la coincidencia constitucional de que al igual que México es un país con un régimen federal, esta particularidad nos ayudará comparativamente a entender el procedimiento constitucional para la elaboración del presupuesto.

La República Argentina, también, se estudia en este capítulo en atención a que comparte con México, el formar parte de la comunidad de naciones de lengua española, con una tradición legal con influencia continental europea y además al hecho de que ambos países se rigen por un sistema federal, lo que resulta interesante para contrastar sus afinidades y diferencias en el área presupuestal.

Por último, obligadamente nos introducimos en la doctrina mexicana sobre el presupuesto con sus posiciones teóricas y los diversos aspectos legales en la conformación del presupuesto.

## 1.- ASPECTO DOCTRINARIOS Y LEGALES DEL PRESUPUESTO EN INGLATERRA.

La inserción de un país como Inglaterra en este capítulo, como se señaló, no es casual, deriva de un hecho histórico y de la evolución que la teoría y la legislación inglesa, le dieron al presupuesto, antes que se desarrollara en cualquier otra nación; por lo cual no debe causar extrañeza que se haga mención de éste país, ya que sus aportaciones al presupuesto fueron y son punto obligado de análisis.

La historia inglesa refiere que el 15 de junio del año de 1215, en la región conocida como Runnymede, el Rey Juan Sin Tierra (apodado así por su padre porque no había recibido tierra de herencia), se vio prácticamente obligado a suscribir con los barones un documento que regiría la vida del reino, la iglesia, el ejército, la libertad personal, la imposición, el matrimonio, las deudas, el procedimiento judicial, la reunión del Concejo del reino, la administración, el comercio, las mercancías, etc., dicho documento escrito en latín y en inglés, se denominó “Magna Charta”. 47

La importancia de este acontecimiento reside básicamente en el hecho de que por primera vez la carga tributaria de los barones y el pueblo en común, ya no iba a ser únicamente un acto unilateral del rey, sino que previamente a la imposición de cualquier tributo era necesaria la aprobación del Concejo del Reino, integrado por los grandes y pequeños barones del reino.

Al plasmar en un documento límites al poder financiero del monarca y someterlo a una aprobación previa del Concejo del Reino, se dio un importante avance en la regularización de la imposición al otorgar por primera vez garantías a los deudores fiscales, de que no podría haber cobro de impuesto, sin la previa aprobación del Concejo para otorgar su consentimiento y si el rey, omitía esta cláusula; cualquier cobro era ilegal y el súbdito podía negarse a pagarlo.

En la cláusula 12 de la Magna Carta, puede leerse en su idioma original lo siguiente:

47.-Encyclopedia Britannica, página 635

“No scutage or aid is to be taken without the common council of the kingdom, that is, without the matter being brought before the feudal council of tenants in chief, except for the ransoming of the king’s body the knighting of his eldest son and the first marriage of his eldest daughter. In these cases the aid is to be a reasonable one.”<sup>48</sup>

Esta disposición tuvo vigencia durante toda la Edad Media y se constituyó en un principio del derecho inglés.

Hacia el año de 1628, se incorporó en la denominada “petition of rights”, el postulado que: “ningún pago o ayuda sería impuesto en el reino sin el consentimiento expreso de sus representantes”. Este precedente dejó honda huella en el desarrollo de la sociedad inglesa.

Hacia el año de 1642, el rey transgredió la disposición en comento, lo que provocó se desatara una guerra civil. En el año de 1688, con este motivo se produjo una revolución, que concluyó con la expedición del denominado: “Bill of Rights”, que estableció que correspondía exclusivamente al Parlamento autorizar los gastos y cobrar los impuestos.

En el año de 1688, diversas reformas limitaron el poder financiero del rey, así se estableció la lista civil que excluyó a la Corona de los gastos del Estado, limitándolos a un monto determinado.<sup>49</sup>

En 1706, se acordó que las iniciativas para sufragar ingresos públicos vinieran del rey, este asumiría la responsabilidad del estado que guardaran las finanzas gubernamentales.

Hacia el año de 1760, el rey repudió la mayor parte de los ingresos hereditarios de la Corona, por un subsidio anual controlado por el Parlamento

En el siglo XVIII, el rey Jorge III, pretendió, mediante un artificio vulnerar el arraigado principio “Not taxation without representation”, gravando a los colonos de Norteamérica; obteniendo como respuesta la rebelión armada y la pérdida de dichas colonias, el detonador fue, indudablemente

el arrogarse el rey una potestad, que desde hacia siglos ya no poseía en materia tributaria, puesto que los colonos norteamericanos eran súbditos ingleses que no estaban representados en la Cámaras.

En el año de 1787, el Parlamento inglés autorizó el Acta de Consolidación de Fondos, que propugnaba por un registro total de los ingresos y gastos del Estado, dando las bases para la implementación de la contabilidad de los recursos públicos, que se incrementó poco a poco hasta llegar a consolidar un ordenado estado contable de las finanzas el cual empezó a publicarse en el año de 1802.

A partir de 1822, se establece formalmente la diferencia entre lo que propiamente es un presupuesto con todas sus características, con respecto a los documentos anteriores que empujaban a controlar todos los actos del rey en la esfera financiera.

En ese mismo año de 1822, el “Chancellor of the Exchequer”, o Ministro de Hacienda, presentó ante el Parlamento un documento para su conocimiento y aprobación que contenía las formalidades de un presupuesto funcional y además no se apartaba de la doctrina de los economistas clásicos al establecer, la anualidad del presupuesto, la aprobación al principio del año fiscal aplicado; se englobaron todas las necesidades financieras para dicho año, y ninguna entrada estaba destinada a propósitos definidos, sino que toda la masa pecuniaria integraba un fondo consolidado y los egresos eran tomados del mismo.

El pensamiento económico británico ha sido en el mundo, sin lugar a dudas, siempre vanguardista. Es indiscutible que en los estudios tanto de Adam Smith como de John Maynard Keynes, se encuentran representadas las dos posturas académicas más destacadas de la teoría económica inglesa.

El escocés Adam Smith, en su conocida obra: “An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations”, ofreció en el año de su publicación en 1776, una visión de la economía inclinada hacia la libre empresa y a imponerle limitaciones al poder público en su intervención en la vida económica.

La obra referida, continua las ideas del mismo autor que ya había empezado a desarrollar en su libro denominado: “The Theory of Moral Sentiments”, (la teoría de los sentimientos morales), publicada en el año de 1759, y cuya importancia no es menor que la de la primera, aunque ésta última no alcanzó la misma celebridad y es poco conocida.

En esta obra Smith sostuvo que Dios ha dotado al hombre de sentimientos morales y que éstos sentimientos ligan a los hombres entre sí, porque la divinidad así los hizo en su preocupación por la felicidad del género humano. 50

Cuando Smith se refiere a la justicia, la entiende igual que Aristóteles en el sentido negativo, es decir, justicia conmutativa, o sea abstenerse de perjudicar a otra persona y de quitar o retenerle lo que le pertenece; entendida así la justicia sería el fundamento para una sociedad viable.

En esta misma línea de pensamiento expresa que la justicia es un sentimiento moral que poseen los hombres y por su experiencia y razón asumen formular reglas de justicia a las cuales se someten y las imponen a los demás; para esto surge el gobierno, cuya principal función será la imposición coactiva de la justicia a los miembros individuales de la sociedad mediante la aplicación de la ley.

El autor afirma que la fuente básica del desarrollo económico es la aspiración de los individuos a mejorar su posición económica o social, por lo cual el Estado debía crear condiciones para que ese impulso no fuera obstaculizado, en tal virtud cualquier intromisión del gobierno en la vida económica era inadmisibles.

El gobierno, para Smith, debía circunscribirse al cuidado de la defensa de la comunidad contra la agresión exterior o el desorden interior, y la recaudación de impuestos para

50.- VINER, Jacob, Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Editorial Aguilar, Madrid, 1975, páginas 757 a 761.

financiar esas actividades; asimismo el gobierno debía hacerse cargo de los servicios que no podrían confiarse a la empresa privada; consideraba como derechos naturales de los individuos la elección para emplearse, sin la intervención del gobierno, o el cambio de residencia o el monto de las inversiones personales, en esencia, la libertad del hombre para tomar sus decisiones económicas en respuesta a mercados libres y competitivos. 51

El autor en comento, no era partidario del anarquismo, sino de precisar las funciones del gobierno en la vida económica.

Las anteriores ideas parecen encontrar coincidencia con el pensamiento de Thomas Hobbes, quien en 1651, sostenía: "La misión del soberano (sea un monarca o una asamblea) consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurarse la seguridad del pueblo", y en esta tesitura afirmaba con relación a la igualdad de la tributación: " esta igualdad de tributación no se basa en la igualdad de riquezas, sino en la igualdad de la deuda que cada hombre está obligado a pagar al Estado por la defensa que le presta" .52

El gasto -afirma Adam Smith - que debe efectuar el soberano en primer término debe ser para cubrir la defensa y protección de la sociedad contra la violencia y la invasión, en segundo término se debe gastar en la administración de justicia para proteger a los miembros de la sociedad contra las injusticias y opresiones y en tercer lugar efectuar gasto para establecer y sostener aquellas instituciones y obras públicas, que no dan utilidad a los individuos pero que facilitan el comercio de la nación y fomentan la instrucción del pueblo.53

51.- FLORES ZAVALA, Ernesto.op.cit. transcribe el siguiente pensamiento de Adam Smith, *“Los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades, es decir en proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado. De la observancia o el menosprecio de esta máxima depende lo que se llama la equidad o falta de equidad en los impuestos.”*pág. 133.

52.-HOBBS, Thomas, *“Leviathan, F.C.E. reimpresión primera de la 2ª. edición, traducción de Manuel Sánchez Sarto, México, 1982, páginas 275 y 282.*

53.-SMITH, Adam, *“Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones, Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión , traducción de Gabriel Franco, México, 1982, páginas 614, 628 y 629.*

Las aportaciones de John Maynard Keynes a la economía son indiscutibles, para nuestro tema es esencial su libro: *“The General Theory of Employment, Interest and Money”*, publicado en 1936.

El pensamiento de Keynes disiente de las ideas de la economía clásica, en efecto, con relación al empleo los clásicos apuntaban que éste estaba regido por un equilibrio que el mismo mercado se encargaba de regular. Contrario a estas ideas Keynes sostuvo que el nivel de empleo depende del nivel de demanda que tienen dos componentes, la propensión a la inversión y la propensión al consumo.. Los que tienen rentas, destinan al consumo cierta proporción de las mismas, el resto lo ahorran; dicho ahorro es demandado por los inversionistas para mantener el empleo; la variabilidad entre el ahorro y la inversión, podría llevar a la recesión o a la inflación.

Respecto al interés, los clásicos, decían que si se incrementaba el ahorro bajan las tasas de interés y se estimulaba la inversión.

El punto nodal del interés es el equilibrio entre la demanda y la oferta de liquidez, esto significa que si no se modifica la demanda y la oferta de liquidez las tasas de interés no variarán; y el equilibrio no se logrará a través de la baja de los tipos de interés sino del descenso del empleo, de la actividad y de la renta.

Opuesto a esta idea Keynes opinó que éstas condiciones por sí solas no hacían bajar las tasas de interés, la realidad era otra, el tipo de interés se rige por el equilibrio

entre las necesidades de liquidez de la comunidad y el volumen de liquidez que le proporciona el sistema bancario o la política del banco central.<sup>54</sup>

54.- INGROSSO, Giovanni, "Corso di Finanza Pubblica", seconda edizione, Jovene Editore, Napoli, 1978. Italia. pág. 22. Opina que J.M.Keynes ofrece una novedosa concepción sobre las Finanzas Públicas con una función "coyuntural", y al respecto expresa : *"La finanza pubblica, quindi, viene ad operare un'azione compensatrice nelle opposte fasi, espansive e depressive, nelle diverse congiunture economiche, per il che viene ad assumere una vera e propria funzione "congiunturale".*

El descenso puede ser revertido por el Banco Central incrementando la liquidez y reduciendo con ello los tipos de interés al nivel requerido para estimular la inversión.

No obstante, la intervención del Banco Central no se da de manera automática, pues existe un límite al poder de dicho banco para reducir el tipo de interés, pues a causa de la preferencia de liquidez existe un nivel mínimo que nunca sobrepasa el tipo de interés.

Asimismo, si no existen perspectivas para la inversión lucrativa de los particulares, el gobierno debe invertir en obras públicas para estimular la inversión y el empleo.

Con relación a los salarios, los clásicos afirmaban que si existe desempleo, bajarán los salarios; Keynes opinaba que la contracción de los salarios no afectaba al empleo, ya que la baja de los salarios contraería únicamente los precios, provocando los incentivos a la actividad económica de manera insuficiente.

Respecto al dinero, los economistas clásicos se inclinaban a pensar que una demanda agregada deficiente no puede hacer que bajen los precios, ni tampoco una excesiva que suban, si las autoridades monetarias mantienen estable el nivel de oferta monetaria, Keynes pensaba que las propensiones al consumo y a la inversión son independientes de la oferta de dinero; si la demandan agregada es excesiva los precios tenderán a subir, si la demanda agregada decrece, bajarán los precios.

A partir de las ideas anteriores los gobiernos en el mundo se apartaron de las ideas de los economistas clásicos y comenzaron a intervenir en la vida económica regulando el mercado de capitales, fijando las tasas de interés, invirtiendo en obras públicas mediante el gasto público, en esencia admitir la intervención del gobierno para destrabar o suplir los desajustes o fallas que el mercado no corregía, por ejemplo la pobreza.

El Doctor Luis Videgaray Caso les llama fallas del mercado:

“ . . . existen diversos casos en los que los mercados fallan, por lo que debe corregirse la conducta de los particulares. Este ultimo caso da lugar a la intervención del Estado, fundamentalmente a través de la regulación.”<sup>55</sup>

Las aportaciones doctrinarias de Smith y Keynes ejercieron una fuerte influencia en la evolución de los presupuestos del gobierno inglés y en la teoría económica que aún descansa y se nutre en los postulados de éstos académicos.<sup>56</sup>

En Inglaterra el procedimiento presupuestal , le corresponde al Chancellor of the Exchequer, quien tiene la responsabilidad de preparar el presupuesto y esta facultad le permite modificar los planes propios así como de los demás ministerios.

Presentando el presupuesto ante el Parlamento, éste lo analiza y lo acepta o rechaza en bloque, sin que pueda ser modificado.

J.M. Keynes se apartó de la idea clásica de que el Estado debía limitarse a una participación mínima en el desarrollo económico.<sup>57</sup>

55.-Véase “Fallas del mercado, regulación e incentivos, el caso de la privatización de puertos mexicanos” , tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México. Mexico 1994.,pagina vii.

56.-Vease Paul Krugman, el premio Nobel de Economía en un interesante artículo publicado en el New York Times, titulado “[How Did Economists Get It So Wrong?](#)” (September 20, 2009) pone de relieve el colapso intelectual entre estas dos posturas

en la actualidad, el estudio de la macroeconomía dividida en dos facciones por un lado los economistas de la escuela de Chicago, identificados como economistas "freshwater" y por otro los economistas denominados saltwater de las Universidades de Harvard, Instituto Tecnológico de Massachusetts, Universidad de California, Berkeley, entre otras. But since then macroeconomics has divided into two great factions: "saltwater" economists (mainly in coastal U.S. universities), who have a more or less Keynesian vision of what recessions are all about; and "freshwater" economists (mainly at inland schools), who consider that vision nonsense. Freshwater economists are, essentially, neoclassical purists. They believe that all worthwhile economic analysis starts from the premise that people are rational and markets work

57.-.- INGROSSO, Giovanni, op cit. pág.22. nos señala los efectos de aplicación de esta teoría en la realidad, y nos ilustra : *"Come vedesi, con la concezione Keynesiana -che é stata tradotta in pratica da pressoché tutti gli Stati occidentali, per primi dagli Stati Uniti d'America, i quali con il New Deal (che altro non fu che l'improntare la politica economica e finanziaria alla detta concezione) superarono, sia pure in un arco non breve di tempo, la ricordata crisi del 1929."*

Sí es aprobado, el Parlamento se convierte en el contralor del mismo, verificando y controlando la ejecución total del mismo, mediante organismos dependientes del Parlamento se vigila la comprobación de los actos de gestión y el manejo honesto en la aplicación de los fondos.

Si el Parlamento, rechaza el presupuesto, el gobierno debe renunciar, convocándose a nuevas elecciones, ya que la desaprobación parlamentaria conlleva un voto de censura.

La importancia política del presupuesto es enorme, pues si no es aprobado hace caer al gobierno; ya que el presupuesto admite sólo dos caras o se acepta al presentarlo al Parlamento y el gobierno continúa en su administración o se rechaza y, por ende, al gobierno que lo presentó.

Es conveniente recordar que la fortaleza de Inglaterra descansa en sus instituciones políticas, si consideramos que no existe un documento único como Constitución escrita y que las funciones legislativa, ejecutiva y judicial y aun las relaciones entre la Corona y los ministros, así como las libertades fundamentales del ciudadano, no están reguladas por un estatuto o en una Ley Fundamental, sino por los precedentes judiciales la costumbre y la tradición.

En Inglaterra, no obstante, las anteriores singularidades de su sistema político, este ha probado plenamente su eficacia, y le ha evitado tanto el desorden como la dictadura.

El sistema político inglés no tiene ninguna separación entre poderes legislativo y ejecutivo, como ocurre en el sistema presidencial norteamericano, pues, en Inglaterra todos los ministros son miembros de alguna cámara.

El año financiero inglés inicia el 1º de abril, en el documento que contiene el presupuesto se presentan los gastos estimados para el año financiero, los ingresos estimados sobre las bases de los impuestos existentes o la reducción o incremento de los mismos; éste documento se presenta ante la Cámara de los Comunes; como veremos posteriormente este procedimiento ha continuado en razón de la necesaria intervención de los representantes del pueblo en materia impositiva.

La presentación del presupuesto generalmente es un evento para efectuar anuncios importantes de política financiera y económica que influyen en la industria, el comercio y sobre todo los ciudadanos.

Es un principio de las finanzas británicas que toda propuesta de incremento de los ingresos requiere aprobación de la Tesorería.

Un procedimiento diferente se aplica a las estimaciones de los departamentos de defensa, donde muchas de las pruebas de gasto son directamente determinados por las decisiones del gabinete sobre el tamaño y medida de las fuerzas armadas. La Tesorería aprueba las peticiones hechas por los departamentos de servicios y defensa y no por el ministro del tesoro.

El presupuesto británico es un documento meramente explicativo para el Parlamento.

El Parlamento convoca a votación subsecuente y en ley aprueba y autoriza los gastos estimados, lo que implica, consentir las cargas impositivas sobre los contribuyentes.

Al principio de cada sesión la Cámara de los comunes instala dos comités, el comité de suministros y el comité de presupuesto. Cada comité es integrado con el total de la Cámara.

El comité de suministros considerando las estimaciones de gasto, puede votar concediendo, reduciendo o rechazando lo propuesto, pero no puede incrementarla, añadirla, acondicionarla o alterar su destino.

El parlamento cuenta con escaso tiempo antes de terminar el año fiscal el 31 de marzo, para considerar la estimación de gastos para el próximo año.

Las reformas impositivas propuestas por el Canciller del Tesoro son discutidas y aprobadas en el comité de presupuesto y votadas en la Cámara de los Comunes. Una vez aceptado el presupuesto se convierte en ley y es enviada al gobierno para que proceda a su ejecución.

## 2.- ASPECTOS DOCTRINARIOS Y LEGALES DEL PRESUPUESTO EN LOS ESTADOS UNIDOS.

A diferencia de Inglaterra, la historia de los Estados Unidos de Norteamérica en materia presupuestal es “sui generis”, en tanto que en Inglaterra se definió la elaboración del presupuesto por las pugnas políticas suscitadas por el rey con las Cámaras de los Lores y de los Comunes. En los Estados Unidos se gestó en el ámbito municipal irrumpiendo en la esfera estatal y federal.

El escritor mexicano Benjamín Retchkiman K. refiere: “Los Estados Unidos tal vez constituyan una excepción en cuanto a la formulación de presupuesto en el ámbito nacional, pues el movimiento para dotar de planes financieros a las unidades de gobierno se inició en el plano municipal, como un esfuerzo para mejorar la administración de esta entidad gubernamental” .58

En efecto, como resultado de ese movimiento cívico en el año de 1899, la Liga Nacional Municipal publicó el proyecto de “Ley Modelo para la Corporación Municipal”.

En 1906 en la ciudad de Nueva York, se estableció la Oficina Técnica de Investigación Municipal, que se encargaría de proyectar el presupuesto de la ciudad.

En el ámbito estatal, los problemas eran muchos, pues algunos gobernadores no tenían la atribución de nombrar a sus tesoreros -en algunos estados eran elegidos por votación pública- provocando una dispersión de la actividad presupuestal; esto se empezó a corregir y en 1910, en Ohio se autorizó al gobernador mediante ley para que presentara un proyecto de presupuesto al Congreso Local, continuaron esta idea California y Wisconsin en 1911 y Massachusetts en 1912, extendiéndose por todo el país.

No obstante en el plano federal, la situación continuaba desarticulada, pues las agencias y departamentos presentaban directamente al Congreso sus

58.-RETCHKIMAN K., Benjamín, op. cit. página 286.

estimaciones de gastos y era éste quien las analizaba y las aprobaba, la intervención del Ejecutivo Federal era escasa.<sup>59</sup>

Este procedimiento cambió radicalmente a partir de la publicación el 10 de junio del 1921 del Decreto sobre presupuesto y contabilidad, pues dicho ordenamiento creó dos oficinas: La Oficina de Presupuesto y la Oficina General de Contabilidad.

Además, se estableció la obligación legal para el Presidente de presentar para su aprobación por el Congreso un proyecto de presupuesto federal.

Incuestionablemente que la mayor aportación de la doctrina presupuestal norteamericana ha sido el denominado presupuesto por programas, este presupuesto fue resultado de dos informes presentados por el Presidente Taft al Congreso en 1912, bajo el rubro: “Economía y Eficiencia en el Servicio Gubernamental” y “La necesidad de un presupuesto Nacional”; dichos documentos ofrecieron las bases para la elaboración de un presupuesto ejecutivo; las ideas contenidas en dichos informes cristalizaron con la expedición en 1921 del Decreto sobre Presupuesto y Contabilidad de 1921, que le otorgó al Presidente la facultad de dirigir la planeación financiera y administrativa a través del gasto proyectado en el presupuesto federal.

59.- Las razones o motivos por los cuales el presupuesto apareció tardíamente en Estados Unidos, en el área federal (1921), nos lo explica Arthur Smithies: “. . . las prácticas administrativas habían hecho que el Congreso controlara al Ejecutivo por asignaciones altamente específicas mejor que por consideraciones basadas en un buen planeado proceso presupuestal; El segundo aspecto, muy importante, es que durante el siglo XIX los ingresos arancelarios fueron más que suficientes para cubrir los gastos del gobierno federal norteamericano, y si se considera que el presupuesto, como la economía misma, tiene su razón de ser en la escasez, se entenderá porqué en este lapso existió una tendencia degenerativa del proceso presupuestario y, por último, como un aspecto político interesante, el Congreso tenía mayor interés en controlar al Ejecutivo que en promover su eficiencia, como lo demuestra el hecho de que dicho cuerpo legislativo casi nunca revisó en forma efectiva y sistemática las operaciones gubernamentales como resultado de la gestión del Poder Ejecutivo”. Citado por RETCHKIMAN, Benjamín, op. cit. página 286.

En el aspecto doctrinario Arthur Smithies, afirma con relación al presupuesto que éste debe contener tres elementos:

“1. - La determinación de los distintos objetivos que trata de lograr el gobierno, por ejemplo, la defensa, la educación, la salud, etcétera..

2. - La estimación del costo de aspirar a la consecución de esos objetivos en diversos grados.

3. - La valoración de la disposición y capacidad de la sociedad para financiar el programa del gobierno en su totalidad”.<sup>60</sup>

En un punto interesante del pensamiento del autor en comento, refiere que la medición física de los programas que tienen trascendencia social, es absolutamente imposible y pone el ejemplo de la educación y formula las siguientes interrogantes: ” ¿cómo puede lograrse una cantidad determinada de educación con un costo mínimo? o ¿cómo puede gastarse una suma dada de dinero en educación de forma que sean óptimos los resultados educacionales, en condiciones en que no ha sido exactamente definido lo que se entiende por educación?”.<sup>61</sup>

La respuesta que se dé a cualquiera de ambas interrogantes y de la elección que se siga de una u otra se verá el enfoque presupuestal, sí únicamente se aprecia el costo y la carga tributaria o en su defecto sí considera también el costo, el financiamiento y el beneficio

60. - SMITHIES, Arthur. “El Presupuesto Público”, en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Editorial Aguilar, Madrid, 1975, páginas 449-455.

61. A. Smithies a este respecto rechaza también el enfoque que ve en la presupuestación una operación financiera desdeñando los beneficios de los objetivos trazados, o vinculando el beneficio a la carga tributaria; el autor encuentra aquí una pugna entre políticas y hacienda, y en este sentido considera que el personal especializado en presupuesto: “ debe incluir hombres con la máxima competencia profesional, tanto en relación con los fines de la política como con relación al análisis económico de los costos”.op. cit. Página 449.

Otro destacado escritor norteamericano que ha incursionado en el estudio doctrinal del presupuesto es Aaron B. Wildavsky, sobre el mismo opina en los siguientes términos: “Es muy poca la información, en cualquier lengua, disponible sobre como se lleva a cabo realmente la elaboración del presupuesto. Desde la obra clásica de René Stourm sobre el presupuesto (1889) hasta el día de hoy, casi toda la literatura sobre el tema ha sido normativa en su

tono y en su contenido (Smithies, 1955); Burkhead 1956; Buck 1929; 1934; Willoughby 1918; 1927)". 62

Dicho autor refiere que las decisiones para la elaboración de un presupuesto se basan en cálculos de las alternativas a considerar y elegir, pero refiere que no existen estudios políticos de las consecuencias de elegir tal o cual presupuesto.

Refiere que en la elaboración práctica del presupuesto, los encargados utilizan la simplificación, esto es utilizando cálculos, efectuando pequeños movimientos, introducen reducciones generales para aminorar los gastos, aunque sean incompetentes para evaluar las políticas.

El método de cálculo más utilizado es el incremental, esto porque los presupuestos no se revisan en su conjunto, esto significa que se parte de la base del presupuesto actual que se basa en el presupuesto del año anterior y en la elaboración anual esencialmente se enfoca la atención a los aumentos y reducciones y a los nuevos programas.

Este cálculo incremental -dice el autor- parte de una base anterior, que es la expectativa financiera de que los programas se llevarán a cabo al mismo nivel de gasto que el actual.

62.-WILDAVSKY, Aaron. "El Presupuesto como Proceso Político", en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Editorial Aguilar, Madrid, 1975, páginas 456-461.

La estrategia presupuestal y sus objetivos son parte del fenómeno político que cada año se da entre el Congreso y el Presidente; por lo cual el aspecto financiero del presupuesto adquiere un carácter político de la mayor importancia, ya que el Congreso toma su papel de verdadero guardián del tesoro.63

En el aspecto legal, de conformidad con una Ley vigente desde el año de 1921, le corresponde al Presidente elaborar y presentar el presupuesto. El año financiero se inicia en Estados Unidos, invariablemente el primero de julio.

En el orden administrativo la Oficina del Presupuesto dependiente de la Oficina Ejecutiva del Presidente, se encarga de informar a las agencias y oficinas gubernamentales la política presupuestal del Presidente, da a conocer los objetivos gubernamentales y los techos financieros para las estimaciones presupuestales.

Recibe de las oficinas gubernamentales y de cada agencia toda la ayuda, al mismo tiempo recibe a los jefes de dichas oficinas y somete sus estimaciones a revisión.

Hacia mediados de septiembre todas las estimaciones y justificaciones están incorporadas al presupuesto.

La oficina de presupuesto efectúa un estudio preliminar de las estimaciones oyendo a los grupos de apoyo de cada agencia, igualmente éstas tienen la oportunidad de defender sus proyecciones presupuestales, en cada caso se les formulan recomendaciones por escrito.

63. - En los Estados Unidos de Norteamérica el Congreso siempre ha ejercido a plenitud el uso del Poder Financiero del que constitucionalmente dispone, dicho poder se encuentra consagrado en el artículo I, sección 8, de la Constitución y textualmente expresa : "The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States". The Declaration of Independence and The Constitution of the United States, Bantam Books, New York, 1998, pag. 64.

El Director de la Oficina de Presupuesto examina las recomendaciones efectuadas a cada agencia, una vez que ha sido revisado en su conjunto procede, en consecuencia, a enviarlos al Presidente para su consideración y sanción.

A principios de enero el presupuesto propuesto, acompañado de un mensaje es sometido por el Presidente al Congreso. El mensaje presupuestal, va separado de un

informe económico del Presidente donde se refiere a los efectos que tendrá sobre la vida económica de la nación.

Después de esto la Cámara de representantes actuando en varios comités, estudia los gastos propuestos, se crean diversos subcomités que convocan a audiencias públicas, a los funcionarios y a los ciudadanos interesados.

Los resultados de la actividad de los comités se imprimen en recomendaciones para su inclusión en el documento y para su debate. El senado procede de manera similar; las diferencias que pudieran existir entre ambas cámaras son resueltas conciliando las posturas de los miembros de los dos comités.

Finalmente es aprobado y enviado al Presidente quien tiene el poder de veto de la ley de manera íntegra y no sólo de algunas partidas. 64

64.- El poder de veto del Presidente de los Estados Unidos se encuentra establecido en el segundo párrafo del artículo I, sección 7, de la Constitución de ese país que en su idioma original señala : "Every bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it becomes a Law, be presented to the President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objections to that House in which it shall originated, who shall enter the Objections at large on their Journal ,and proceed to reconsiderer it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the bill , it shall be sent , together with the objections , to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House , it shall become a law. But in all such Cases the Votes of both Houses shall be determined by yeas and Nays, and the Names of the Persons voting for and against the Bill shall be entered on the Journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him , the Same shall be a Law, " The Declaration of Independence and The Constitution of the United States,, op.cit. ,pag. 63 y 64.

### 3.- ASPECTOS DOCTRINARIOS Y LEGALES DEL PRESUPUESTO EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

El régimen de gobierno en Argentina es federal al igual que el de Estados Unidos y México; en dicha nación el estudio de las finanzas públicas ha tenido un importante

desarrollo, autores como Guillermo Ahumada, Rafael Bielsa, Manuel de Juano, Carlos María Giuliani Fonrouge, Héctor Villegas, Dino Jarach, han profundizado en el examen del Derecho Financiero y por ende han abordado el análisis del presupuesto nacional, en el aspecto normativo, con gran influencia de autores europeos de lengua francesa e italiana.

En la República Argentina, de conformidad con el artículo 100 incisos 6 y 7 de la Constitución de la Nación Argentina de 1994, el Jefe de Gabinete de Ministros, es quien tiene la responsabilidad de enviar el presupuesto el proyecto de ley de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo

Asimismo el jefe de gabinete de ministros tiene la facultad constitucional de hacer recaudar las rentas de la nación y ejecutar la ley de presupuestos.

Por su parte el inciso 10 del referido artículo 100 establece que el Ejecutivo Federal: "supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales".

Este mismo jefe de gabinete de ministros de acuerdo a la Constitución de la Nación Argentina, concurre a las sesiones del Congreso y participa en los debates, pero no vota, según dice artículo 100 inciso 9.

Al igual que en los Estados Unidos de Norteamérica en Argentina existe una oficina de presupuesto, denominada Oficina Nacional de Presupuesto, en el artículo 16 de la Ley de se establece:

ARTICULO 16.-La Oficina Nacional de Presupuesto será el órgano rector del sistema presupuestario del Sector Público Nacional.

Pero a diferencia de los Estados Unidos donde la Oficina de Presupuesto depende directamente del

Presidente, en Argentina la Oficina Nacional de Presupuesto jerárquica y administrativamente se encuentra en la Subsecretaría de Presupuesto dependiente de la Secretaría de Hacienda la cual forma parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas .

Elaborado totalmente el documento se somete a la aprobación del Presidente, quien procede a remitirlo al Congreso Nacional para su sanción, acompañado (al igual que en los Estados Unidos) de un mensaje explicativo del mismo.

Por su parte el artículo 26 de la Ley 24.156 denominada Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Dicha ley ordena que el Presidente remitirá a la Cámara de Diputados el proyecto, que será la cámara de origen, asimismo el proyecto debe enviarse antes del 15 de septiembre de cada año.

ARTICULO 26.- El Poder Ejecutivo Nacional presentará el Proyecto de Ley de Presupuesto General a la Cámara de Diputados de la Nación, antes del 15 de septiembre del año anterior para el que regirá, acompañado de un mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y para la determinación de las autorizaciones para gastar, de los documentos que señala el artículo 24, así como las demás informaciones y elementos de juicio que estime oportunos. En caso de que el Ejecutivo Federal, por alguna causa, omita enviar el proyecto, la Cámara tomará como base el que se encuentre en vigor para evitar dificultades financieras al país.

Una vez aprobado por ambas cámaras, pasa el Ejecutivo para su publicación, si éste no le formula observaciones, en el plazo de 10 días (es el mismo término constitucional que en los Estados Unidos), se considera aprobado y adquiere fuerza de ley.

En el régimen constitucional argentino, el Presidente conforme al artículo 80 de la Constitución Nacional tiene el derecho de veto, en todo o en partes pudiendo reenviarlo a la Cámara de Diputados para una nueva discusión.

En caso de que por diversas circunstancias parlamentarias no hubiese sido aprobado el proyecto, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior.

ARTICULO 27.- Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deberá introducir el Poder Ejecutivo Nacional en los presupuestos de la Administración Central y de los Organismos Descentralizados:

El año financiero argentino es igual que el año calendario inicia el primero de enero y termina el 31 de diciembre.

En la Nación Argentina, la elaboración del presupuesto sigue los principios de la economía clásica, como son el de unidad, universalidad, especialidad, no afectación de recursos y anualidad.

Respecto al principio de unidad, en el presupuesto argentino se reúnen en un solo documento los gastos y recursos del Estado, sin embargo, acorde a los tiempos modernos, ha variado su confección dividiéndolo en dos secciones, en la primera sección se agrupan los gastos normales originados por la prestación de los servicios estatales y el servicio de deuda.

ARTICULO 12.- Los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese período, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas.

ARTICULO 13.- Los presupuestos de recursos contendrán la enumeración de los distintos rubros de ingresos y otras fuentes de financiamiento, incluyendo los montos estimados para cada uno de ellos en el ejercicio.

Las denominaciones de los diferentes rubros de recursos deberán ser lo suficientemente específicas como para identificar las respectivas fuentes.

En la segunda parte se describen los gastos que incrementan el patrimonio del país a través de la adquisición de bienes o mediante la producción o la ejecución de obras.

Con relación al principio de universalidad que implica que no pueda haber compensación entre gastos y recursos, es decir, que deben estar consignados en su importe bruto, sin extraer saldos netos, a este respecto la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional antes referida señala que los recursos y las erogaciones figurarán separadamente y por su importe íntegro, no debiendo en caso alguno compensarse entre sí.

El principio de la especialidad o especificación de gastos, indica que la aprobación del Congreso al presupuesto no se da en forma global, sino en forma detallada para cada crédito.

El principio de no afectación de recursos significa que determinados ingresos no se utilicen para la atención de gastos determinados, sino que se recauden en un fondo general, de manera tal que la totalidad de los recursos estén disponibles para el financiamiento y puedan erogarse.

ARTICULO 23.- No se podrá destinar el producto de ningún rubro de ingresos con el fin de atender específicamente el pago de determinados gastos, con excepción de:

- a) Los provenientes de operaciones de crédito público;
- b) Los provenientes de donaciones, herencias o legados a favor del Estado Nacional, con destino específico;
- c) Los que por leyes especiales tengan afectación específica. Una vez ejecutado el presupuesto, el control presupuestario se encarga a , lleva a cabo un análisis administrativo de los gastos efectuados y practica auditorias legales, de esta forma determina si el gasto se hizo o no conforme a las disposiciones legales

El presupuesto en su aplicación sigue la tendencia de los Estados Unidos y la erogación de los recursos se efectúa mediante el denominado presupuestos por programas. Como ya dijimos el presupuesto financiero argentino es anual coincidiendo con el año calendario

En resumen, en la Nación Argentina advertimos que en el proceso presupuestal se aplican los lineamientos de la

economía clásica, de acuerdo a los principios presupuestales ya examinados.

En la esfera constitucional se asemeja a la estructura del gobierno norteamericano, es decir, un sistema federal donde el Presidente es el responsable de la ejecución del presupuesto y de la política presupuestal; quedando el Congreso Nacional al margen de las decisiones en esta materia.

En conclusión, advertimos que en el régimen federal de la República Argentina; al igual que en los Estados Unidos, utiliza también el presupuesto por programas; se siguen asimismo los postulados o principios de los economistas clásicos ingleses y la Auditoría General de la Nación efectúa el control presupuestal.

#### 4.- ASPECTOS DOCTRINARIOS Y LEGALES DEL PRESUPUESTO EN MEXICO

Ciertamente que el desarrollo de los estudios sobre el presupuesto en nuestro país no ha tenido el mismo repunte que el observado en otros países.

El examen ha sido abordado, sobre todo, en los estudios de Derecho Constitucional (Felipe Tena Ramírez) o de Derecho Administrativo (Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga). Por lo que respecta a especialistas en Derecho Fiscal; son notables las aportaciones de Roberto Ríos Elizondo, Ramón Reyes Vera y Sergio Francisco de la Garza, entre otros.

En el aspecto económico, salvo los temas abordados magistralmente en la obra de Benjamín Retchkiman; los economistas mexicanos han sido refractarios a profundizar su estudio.

Con este diagnóstico situacional de la doctrina patria, observamos que el presupuesto ha sido objeto de estudio solo formalmente examinado únicamente en su aspecto jurídico, pero, no se han analizado sus implicaciones políticas, su impacto económico y la técnica de su elaboración.

Como consecuencia de que el presupuesto es examinado por juristas, en este aspecto se han elaborado posiciones doctrinarias, referentes al carácter de sí debe considerarse una ley en sentido material o un acto administrativo. 65

65.- Esta postura de concebir al presupuesto como ley en sentido formal y materialmente como acto administrativo, inicialmente tuvo su origen en las ideas expuestas por Paul Laband, en su obra "Das Budgetrecht nach Bestimmungen der Preussischen Verfassung surkunde", Berlín, 1871; Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, t. IV, Freiburg, 1888-1890, trad. franc. Le Droit Public de L'empire Allemand, t. VI, Giard et Brière, París, 1904, página 266 y sigs. Cfr.-Rodríguez Bereijo, Alvaro, op.cit. páginas 54-67.

Para el distinguido maestro Gabino Fraga la expedición del presupuesto es un acto administrativo. 66

Don Andrés Serra Rojas, afirma por su parte que se trata de un acto eminentemente legislativo, formal y materialmente considerado.<sup>67</sup>

Roberto Ríos Elizondo, sostiene que el presupuesto es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo que, por ende, resulta de la colaboración funcional entre ambos poderes, que en este caso se motiva por razones históricas y de carácter democrático.<sup>68</sup>

Por su parte Sergio Francisco de la Garza, opina que el presupuesto en su naturaleza jurídica es de un acto legislativo, en su aspecto formal y la de un acto administrativo en su aspecto material.<sup>69</sup>

Ramón Reyes Vera, con claridad meridiana, resume la doctrina nacional, en un ensayo publicado por el Tribunal Fiscal del Estado de México, (Introducción al Derecho del Presupuesto), bajo los siguientes puntos:

“La explicación que se ha dado al presupuesto ha oscilado en los extremos de considerar al acto emitido por el Poder Legislativo, en ese caso ya fuere como un acto formal y material legislativo, o como un acto formalmente legislativo y materialmente administrativo.

b) La concepción del presupuesto como un acto materialmente administrativo, se desprende de aquellas ideas en donde la Constitución propicia un Poder Ejecutivo fuerte, el cual entrelaza o nulifica al Poder Legislativo y al Poder Judicial en su caso, siendo un resabio de las constituciones monárquicas otorgadas.

66.-FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, S.A., primera edición, México, 5ª. Edición, México, 1952. página. 378.

67.-SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo Mexicano”, Editorial Porrúa, S.A., 3ª. Edición., México, 1972, página. 703,

68.-RIOS ELIZONDO, Roberto. en “Estudios de Derecho Público”, contemporáneo, Homenaje a Gabino Fraga, UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1ª Edición, México, 1967, página. 284.

69.-DE LA GARZA, Sergio Francisco, op. cit. página 136.

c) La práctica de dividir el acto presupuestario en dos expresiones diferentes como con los ingresos y los egresos, presentados como actos legislativos diversos, constituye una práctica viciosa, cuya razón de ser consiste en volver al acto mismo impenetrable, indescifrable o inexplicable para los gobernados.

d) Finalmente el acto presupuestario, contiene no solamente la expresión de los requerimientos económicos de un país, su satisfacción, las medidas destinadas a ello, además de los requisitos de un acto legislativo, incluyendo las preocupaciones políticas, sociales, económicas e históricas”. 70

María de la Luz Mijangos Borja, sobre la naturaleza jurídica del presupuesto establece su posición personal afirmando: “No hay que olvidar que en la actualidad el presupuesto, además de ser un documento técnico jurídico, es la expresión de la política económica del Ejecutivo.” 71

En el aspecto económico el presupuesto en México, adopta los principios de la economía clásica como los de unidad, universalidad, especialidad, no afectación de recursos, anualidad y de equilibrio.

El principio de unidad presupuestal en la legislación vigente se encuentra consignado en el artículo 39 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que textualmente dice:

“ La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero “.

70.-REYES VERA , Ramón, “Introducción al Derecho del Presupuesto”, Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, pp.134 y 135.

71.-MIJANGOS BORJA, María de la Luz, en: “La naturaleza jurídica del presupuesto”, Revista Quórum, segunda época, año VI, número 57, septiembre-octubre de 1997, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, página. 30.

El principio de universalidad, se encuentra en el artículo 51 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que ordena: “ La Tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas, efectuará los cobros y los pagos correspondientes a las dependencias.

La ministración de los fondos correspondientes será autorizada en todos los casos por la Secretaría, de conformidad con el Presupuesto de Egresos.

Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos y las entidades, recibirán y manejarán sus recursos así como harán sus pagos a través de sus propias tesorerías o sus equivalentes.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá disponer que los fondos y pagos correspondientes a las entidades, se manejen, temporal o permanentemente de manera centralizada en la Tesorería de la Federación. Asimismo, podrá suspender, diferir o determinar reducciones en la ministración de los recursos, cuando las dependencias y entidades no cumplan con las disposiciones de esta Ley y el Reglamento o se presenten situaciones supervenientes que puedan afectar negativamente la estabilidad financiera, reportando al respecto en los informes trimestrales.

Asimismo en el artículo 30 de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación que señala: “Todos los fondos que dentro del territorio nacional se recauden por cualquiera de los auxiliares, por los diversos conceptos fiscales y otros que perciba el Gobierno Federal, por cuenta propia o ajena, deberán concentrarse invariablemente en la Tesorería.”

Respecto al principio de especialidad del presupuesto lo encontramos consignado en el párrafo segundo del artículo 52, que establece: “Los ejecutores de

gasto, conforme a las disposiciones aplicables, realizarán los cargos al Presupuesto de Egresos, a través de los gastos efectivamente devengados en el ejercicio fiscal y registrados en los sistemas contables correspondientes. Los ejecutores de gasto solicitarán el pago de los gastos efectivamente devengados, a través de cuentas por liquidar certificadas, en los términos del Reglamento.”

Con relación al principio de no afectación de recursos, lo encontramos en el segundo párrafo del artículo 18 de la Ley Federal de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece “ Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54, no procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior; en este último caso primero se tendrá que aprobar la fuente de ingresos adicional para cubrir los nuevos gastos, en los términos del párrafo anterior”.

Asimismo en el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, que expresa: “Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.”

Por su parte el artículo 30, último párrafo de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, ordena:  
“Cuando las leyes destinen los fondos a un fin determinado y para ser aprovechados en actividades de la administración pública federal, sólo podrá disponerse de ellos por aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación.”

La anualidad del presupuesto lo encontramos en el artículo 79 segundo párrafo de la Constitución Política de los estados Unidos mexicanos y 39 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que establece que el Presupuesto de Egresos será el que apruebe la Cámara de Diputados, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1º de enero.

El equilibrio presupuestal, lo consigna el artículo párrafo tercero del artículo 17 de la referida Ley que ordena:

“Asimismo, el gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir al equilibrio presupuestario. Para efectos de este párrafo, se considerará que el gasto neto contribuye a dicho equilibrio durante el ejercicio, cuando el balance presupuestario permita cumplir con el techo de endeudamiento aprobado en la Ley de Ingresos.”

Así como el 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que previene: “A toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.”

Por ultimo el Artículo 42 fracción VIII inciso c) que con claridad señala:

**Artículo 42.-** La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento.

**VIII.** En el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, los legisladores observarán los siguientes principios.

**c)** Cuando propongan un nuevo proyecto, deberán señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes si no se proponen nuevas fuentes de ingresos

El artículo 31, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contempla que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le corresponde:

“Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.”

De los artículos 42, 43 y 44 de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria se advierten tres fechas en el procedimiento para la aprobación del presupuesto de egresos, a saber:

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, envía al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento que presente los siguientes elementos:

- a)** Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente;
- b)** Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;
- c)** Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit;
- d)** Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

A más tardar el 30 de junio de cada año El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, remite a la Cámara de Diputados, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

La estructura programática enviada a la Cámara se apegará a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, informa sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y detalla y justifica las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo

A más tardar el 8 de septiembre de cada año El Ejecutivo Federal remite al Congreso de la Unión:

- a)** Los criterios generales de política económica en los términos del artículo 16 de la Ley, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley;
- b)** La iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y
- c)** El proyecto de Presupuesto de Egresos;

El Presupuesto de Egresos debe ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre; conjuntamente La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de su aprobación el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, envía a la Cámara de Diputados, a más tardar 20 días naturales después de publicado el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, todos los tomos y anexos del Presupuesto, con las modificaciones respectivas, que conformarán el Presupuesto aprobado

En la Ley se establece que en el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, los legisladores observarán los siguientes principios:

- a)** Las propuestas serán congruentes con la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta, determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley, así como observando los criterios generales de política económica;

**b)** Las estimaciones de las fuentes de ingresos, distintas a la señalada en el inciso anterior, deben sustentarse en análisis técnicos;

**c)** Cuando propongan un nuevo proyecto, deberán señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes si no se proponen nuevas fuentes de ingresos;

**d)** Se podrán plantear requerimientos específicos de información;

**e)** En su caso, se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo; y

**f)** En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales.

**IX.** Podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos.

En este proceso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoyará técnicamente las funciones de la misma, en materia tanto de la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Una situación que acontecía cada seis años previo a la transmisión del Ejecutivo Federal que la Ley prevé es el

contenido en el Artículo 43 donde el Presidente saliente por disposición legal se le constriñe a apoyar al Presidente entrante en la elaboración de los anteproyectos de iniciativa de Ley de Ingresos y proyecto de Presupuesto de Egresos para lo cual debe incluir las recomendaciones que se le formulen a efecto de que los presente a la Cámara de Diputados, a más tardar en la fecha y en los términos a que se refiere el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Anteriormente la toma de posesión presidencial era el 1º de diciembre de cada seis años, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se adelantó la toma de posesión para el primero de octubre del año de la jornada electoral, para efectos presupuestarios esto le otorga al nuevo Presidente de la República, mayores posibilidades respecto al tiempo y conocimiento del proyecto enviado a la Cámara de Diputados.

Asimismo se regula que para realizar las actividades a que se refiere el referido artículo 43 y para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, se podrán aprobar recursos en el correspondiente Presupuesto de Egresos para cubrir los gastos de un equipo de asesores que apoye los trabajos del Presidente Electo, estableciendo para tal efecto un Fondo específico que estará sujeto a las normas de ejercicio y fiscalización de los recursos federales que correspondan. Asimismo, se deberá informar al respecto en la Cuenta Pública.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los 10 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, debe comunicar a las dependencias y entidades la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad responsable y al nivel de desagregación que determine el Reglamento, enviando copia de dichos comunicados a la Cámara de Diputados.

A su vez, las oficinas encargadas de la administración interna de cada dependencia y entidad comunican la distribución correspondiente a sus respectivas unidades responsables a más tardar 5 días hábiles después de recibir la comunicación por parte de la Secretaría.

Dicha distribución es la ordenada en el anexo informativo a que se refiere el artículo 41, fracción III, inciso b) de la Ley, y se refiere a La distribución del presupuesto por unidad responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto

La Secretaría debe publicar en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos, el monto y la calendarización del gasto federalizado, dice la referida Ley para contribuir a mejorar la planeación del gasto de las entidades federativas y de los municipios.

Todo el control presupuestal del gasto público federal es ejercido por la Entidad de Fiscalización Superior que depende de la Cámara de Diputados y que se denomina Auditoría Superior de la Federación.

La norma constitucional que le da origen, le precisa funciones y le otorga facultades es el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

La función de Fiscalización la ejerce conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

La Constitución de la República le otorga cuatro grandes funciones en la actividad de fiscalización, en efecto, le corresponde:

Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscaliza directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscaliza los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes .

Entrega el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se somete a la consideración del pleno de dicha Cámara y tiene carácter público. Dentro de dicho informe se incluyen las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluye las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Investiga los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectúa visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos.

Determina los daños y perjuicios que afectan a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y finca directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promueve ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promueve las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título

Cuarto de la Constitución, y presenta las denuncias y querellas penales.

Para que la Auditoría Superior de la Federación cumpla exitosamente con sus funciones la Ley Fundamental establece que:

“Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionarle la información y documentación que solicite, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.”

Fue en el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 1999 mediante el cual se publicó el Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el Congreso tuvo la facultad de expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización de la Federación.

Con dicha reforma que se refiere a la entidad de fiscalización superior se sustituyó a la entonces Contaduría Mayor de Hacienda, los artículos reformados quedaron en los siguientes términos:

“ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad :

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

“ARTICULO 74.-Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

La entidad de fiscalización superior de la Federación se instaló formalmente e inició sus funciones el 1 de enero del año 2000.

## CAPITULO IV

### EVOLUCION JURIDICA Y ASIGNACION DE RECURSOS DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACION EN MEXICO DE 1917 A 2015.

La transformación del presupuesto de egresos en sus aspectos financiero, jurídico y político se advierte de manera evidente con el examen de la legislación que ha normado el presupuesto y en específico las facultades que tiene la administración pública federal que, por ley, se encarga de su elaboración.

El aspecto político se aprecia claramente en la asignación presupuestal, en los montos destinados a las diversas dependencias, detrás de las asignaciones se encuentra la influencia de los grupos políticos dominantes en cada sexenio de gobierno.<sup>73</sup>

La relación entre el monto de las partidas en los diversos ramos -en el período que estudiamos- nos permitirá conocer la dirección política de la acción gubernamental, porque esto refleja fielmente la tendencia del gasto del gobernante en turno.<sup>74</sup>

La asignación presupuestal revela, además de la política presupuestal, identificar las áreas que se pretende alentar y causar un mayor impacto social.

73. -GRIZIOTTI, Benvenuto, op. cit., escribe: "El Estado en la determinación del gasto y del ingreso, procede en virtud de un único criterio político, puesto que el mismo pensamiento político que establece la naturaleza y la medida del gasto fija simultáneamente la naturaleza y medida de ingresos en que se provee a aquél". pag. 67

74.- PUVIANI, Amilcare, Teoría de la ilusión Financiera, Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda, Madrid, España, 1972, en esta obra descubre el velo protector que cubre al presupuesto y expresa con gran erudición : "La composición interna partidista de las Cámaras modernas se pone claramente de manifiesto siempre que un Ministerio intenta llevar a cabo una gran reforma de carácter general. El gobierno o no tiene éxito en absoluto en la empresa o tiene éxito de manera incompleta y sólo a costa de concesiones a los grupos y a los individuos que constituyen la mayoría. Y éstas concesiones, estos favores, que son la condición misma de la vida política de los representantes, frente a los representados constituyen otros tantos intereses insolidarios, locales y personales, surgidos de las clases ricas y cultas, que moldean las elecciones a su medida." Páginas 98 y 99.

Al examinar la estructura del presupuesto, profundizaremos en la construcción legislativa del mismo, a su cimiento constitucional y a la descripción de los elementos que lo componen, así como los efectos financieros y jurídicos de su existencia y la omisión, a decretarlo por el órgano legislativo competente.

Para ubicar el gasto contenido en los presupuestos presidenciales, señalaremos los años de gobierno de cada titular del Poder Ejecutivo Federal.

1917-1920	Venustiano Carranza.
1921-1924	Alvaro Obregón.
1925-1929	Plutarco Elías Calles.
1929-1930	Emilio Portes Gil.
1931-1932	Pascual Ortiz Rubio.
1933-1934	Abelardo L. Rodríguez.
1935-1940	Lázaro Cárdenas del Río.
1941-1946	Manuel Avila Camacho.
1947-1952	Miguel Alemán Valdez.
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortínez.
1959-1963	Adolfo López Mateos.
1964-1970	Gustavo Díaz Ordaz.
1971-1976	Luis Echeverría Alvarez.
1977-1982	José López Portillo.
1983-1988	Miguel de la Madrid Hurtado.

1989-1994	Carlos Salinas de Gortari.
1995-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León.
2001-2006	Vicente Fox Quesada.
2007-2012	Felipe Calderón Hinojosa.
2013-2018	Enrique Peña Nieto.

## 1. - DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO, PARTIDAS MAS ALTAS Y MAS BAJAS.

Con el fin de exhibir un panorama general de contenido económico en la asignación presupuestal, ofrecemos tres gráficas que nos permitirán conocer y contrastar lo siguiente:

A.- En la primera gráfica: el año fiscal y el gasto total consignado en el decreto.

B.- En la segunda gráfica: el año fiscal y la erogación por el servicio de la deuda pública.

C.- En la tercera gráfica: las dos partidas con el monto más alto y las dos partidas con la asignación más baja.

Es conveniente aclarar respecto a las dos primeras gráficas que solamente nos referimos a las cantidades que aparecen en los decretos sin considerar los incrementos que pudieran haberse dado en el año fiscal correspondiente.

En la segunda gráfica los datos de los años de 1920 a 1931 del decreto del presupuesto de egresos no fueron publicados, excepto el año 1928.

Con relación a este período Rubén Valdez Abascal, refiere lo siguiente:

“De las dificultades financieras derivadas de la gestión interina de Adolfo de la Huerta, así como debido a la suspensión del servicio de la deuda pública interior y exterior desde el gobierno de Victoriano Huerta, el crédito de la nación se había agotado en el exterior, razón por la cual uno de los primeros actos del Presidente Obregón, fue someter a la consideración del Congreso las negociaciones del

convenio que el gobierno mexicano y el comité internacional de banqueros habrían de celebrar para reanudar el pago de la deuda y así llevar a cabo la política de restauración del crédito interior y exterior de la República, con el fin de reconstruir económicamente al país. No obstante, que el convenio conocido con el nombre “De la Huerta-Lamont. Fue aprobado por el Congreso, su cumplimiento no fue posible por lo cuantioso de las obligaciones, de manera que por las difíciles condiciones financieras del erario federal, el gobierno del General Obregón, mediante decreto del 30 de junio de 1924, se vio obligado a suspender nuevamente el servicio de la deuda”.<sup>75</sup>

Respecto a la tercera gráfica, es de notarse que a partir de 1965, se comenzó a incluir a los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal en una partida global y a mediados de la década de los setentas se empiezan a precisar las partidas de las entidades paraestatales.

En tal virtud, para efectos de la gráfica se consideró tomarla en su conjunto cuando así aparecería en el decreto para ubicarla como partida más alta, y cuando ya fue desglosada se tomó la asignación correspondiente para los mismos efectos; pero para las partidas más bajas no se tomó en cuenta a las entidades paraestatales sino sólo al Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo con sus dependencias y al servicio de la deuda.

En el desarrollo de esta investigación nos enfrentamos a frecuentes problemas por la falta de un orden en los decretos aprobatorios del presupuesto, como consecuencia de la constante inestabilidad política del país al inicio de nuestra vida constitucional.

Por esa razón, aclaramos que los datos referentes a los años de 1920 a 1933, en la primera gráfica fueron tomados de los libros tanto de James W. Wilkie como del maestro Ernesto Flores Zavala, el resto de los datos de las gráficas se obtuvieron directamente de la consulta a los Diarios Oficiales de la Federación.<sup>76</sup>

Con relación al período comprendido entre los años de 1920 a 1933, nos encontramos con una anarquía en materia presupuestal; frecuentemente se delegaban facultades al Ejecutivo para legislar en materia de egresos con base en el decreto de la

Cámara de Diputados de fecha 8 de mayo de 1917, publicado el 22 de mayo de ese mismo año.

75.- VALDEZ ABASCAL, Rubén en: "La evolución jurídica del proceso presupuestario del México independiente al México moderno", en *Obra Jurídica Mexicana*, Procuraduría General de la República, Segunda edición, México, 1987, Tomo III, páginas 2695 y 2696.

76.- Cfr. WILKIE, James, W. "La Revolución Mexicana (1910-1976), Gasto Federal y Cambio Social, Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1978, pág. 50 y FLORES ZAVALA, Ernesto, op. cit. páginas 502 y 503.

El Ejecutivo de la Unión emitió la circular número 72, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1921, disponiendo la vigencia del presupuesto de 1920 para 1921.

Con fecha 10 de enero de 1922, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la circular número 2 del Secretario de Hacienda y Crédito Público, que dispuso la vigencia del presupuesto de 1921 para 1922.

La Cámara de Diputados delegó facultades al Ejecutivo Federal para legislar en materia de egresos para 1924, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 1924.

Para el año de 1925, la Cámara de Diputados emitió un decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1925, por el que continúan las facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda hasta el 31 de agosto del mismo año.

Referente al año de 1926, también se le concedieron facultades al Ejecutivo para legislar en materia de egresos, el dato lo obtuvimos en el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* del 23 de diciembre de 1925, dichas facultades debían ser ejercidas hasta el 31 de agosto de 1926.

Para 1927, se emitió por la Cámara de Diputados con fecha 5 de enero del ese año, un acuerdo delegatorio de facultades para legislar en materia de egresos.

En el año de 1928, continuó la misma práctica delegando facultades al Ejecutivo, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 1928.

Como vemos era práctica usual en esos años no decretar un documento que contuviera el presupuesto anual por parte de la

Cámara de Diputados, esto es el motivo por el cual no existe un decreto aprobatorio total para un año.

Lo que se hacía era modificar, adicionar, reducir o cancelar diversas partidas mediante decretos expedidos por la Cámara de Diputados como por el Ejecutivo Federal. De los años 1929 a 1932, continua la misma práctica camaral referida, no existe un decreto aprobatorio del presupuesto para estos años.

Jurídicamente esto no representaba un conflicto constitucional o presupuestal, pues de conformidad con la Ley Orgánica del Departamento de Presupuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio de 1928 y con vigencia hasta el 30 de diciembre de 1935, en su artículo 47 establecía:

“Artículo 47.- Si al concluir el período ordinario de sesiones, la Cámara de Diputados no hubiere aprobado totalmente el presupuesto, se considerará el proyecto enviado por el Ejecutivo con plena vigencia, en tanto la misma Cámara no lo hubiere revocado, mediante la expedición del que deba sustituirlo”.

El poder financiero de la Cámara de Diputados, con esta disposición legal quedaba en entredicho pues el artículo 74, fracción IV, constitucional establece como facultad exclusiva que el presupuesto debe ser aprobado por ésta; dicho artículo reconocía implícitamente la teoría jurídica del presupuesto elaborada en el siglo XIX en Alemania por R. Gneist, Paul Laband, Jellinek, O. Mayer, considerándolo, un acto administrativo un plan de gestión, despojando al presupuesto de su verdadera naturaleza política. 77

77.- RODRIGUEZ BEREJO, Alvaro, op. cit. a este respecto nos ilustra: “La construcción de la teoría del Presupuesto como ley formal respondió en la doctrina alemana de finales del siglo XIX y principios del XX a una doble preocupación política: por una parte , a una desconfianza frente al poder Legislativo y, en consecuencia, a la necesidad de justificar jurídicamente – en armonía con el sistema no parlamentario imperante por aquel entonces en el Derecho Público alemán – la actuación del Poder Ejecutivo en el caso de la no aprobación del presupuesto por el Legislativo, por otra parte, a la preocupación de una posible paralización y disolución de la actividad del Estado como consecuencia de la denegación del presupuesto. Respondiendo a estos imperativos -leit motiv – de la literatura presupuestaria de aquel tiempo - se entendía que el Presupuesto no constituía una norma jurídica, sino una norma de administración, con forma de ley en cuanto sometida a la aprobación de la Cámara Legislativa.” . página 54.

## GRAFICA I

### PRESUPUESTO DE EGRESOS

<b>AÑO</b>	<b>GASTO TOTAL</b>
Mayo - Junio 1917.	\$ 25,000,000.00
1918.....	\$ 158,204,671.76
1919 .....	\$. 203,491,610.23
1920 .....	\$ 213,250,118.26
1921 .....	\$ 250,803,142.04
1922 .....	\$ 383,658,608.43
1923 .....	\$ 348,487,278.47
1924 .....	\$ 297,982,472.18
1925 .....	\$ 291,863,677.25
1926 .....	\$ 304,405,344.94
1927 .....	\$ 318,721,208.90
1928 .....	\$ 291,117.769.12

1929	.....\$	288,373,392.72
1930	.....\$	293,092,483.92
1931	.....\$	299,490,480.47
1932	.....\$	215,217,481.09
1933	.....\$	215,541,737.30
1934	.....\$	242,732,938.03
1935	.....\$	275,795,000.00
1936	.....\$	287,198,785.15
1937	.....\$	333,225,688.82
1938	.....\$	431,109,870.10
1939	.....\$	445,875,613.78
1940	.....\$	448,769,299.63
1941	.....\$	492,930,595.73
1942	.....\$	554,747,304.30
1943	.....\$	707,845,058.01
1944	.....\$	1,101,815,699.34
1945	.....\$	1,006,630,812.40
1946	.....\$	1,201,427,397.90
1947	.....\$	1,667,040,644.05
1948	.....\$	2,300,000,000.00
1949	.....\$	2,551,258,319.80
1950	.....\$	2,746,057,100.00
1951	.....\$	3,102,901,695.30
1952	.....\$	3,999,203,000.00
1953	.....\$	4,160,328,300.00
1954	.....\$	4,827,681,000.00
1955	.....\$	5,681,399,000.00
1956	.....\$	6,696,374,000.00
1957	.....\$	7,577,874,000.00
1958	.....\$	8,402,552,000.00
1959	.....\$	9,385,756,000.00
1960	.....\$	10,256,341,000.00
1961	.....\$	11,041,481,000.00
1962	.....\$	12,319,783,000.00
1963	.....\$	13,801,440,000.00
1964	.....\$	15,953,541,000.00
1965	.....\$	37,008,080,000.00
1966	.....\$	52,383,326,000.00
1967	.....\$	55,527,436,000.00
1968	.....\$	61,413,894,000.00
1969	.....\$	66,096,159,000.00

1970	.....	\$	72,229,308,000.00
1971	.....	\$	79,656,232,000.00
1972	.....	\$	123,380,806,000.00
1973	.....	\$	173,879,078,000.00
1974	.....	\$	130,960,583,000.00
1975	.....	\$	346,658,425,000.00
1976	.....	\$	439,642,866,000.00
1977	.....	\$	616,324,000,000.00
1978	.....	\$	912,540,175,000.00
1979	.....	\$	1,124,268,753,000.00
1980	.....	\$	1,683,412,335,000.00
1981	.....	\$	2,632,322,400,000.00
1982	.....	\$	4,152,212,764,000.00
1983	.....	\$	7,573,061,778,000.00
1984	.....	\$	8,577,634,306,000.00
1985	.....	\$	17,611,396,361,000.00
1986	.....	\$	30,601,418,800,000.00
1987	.....	\$	81,682,135,200,000.00
1988	.....	\$	204,116,626,300,000.00
1989	.....	\$	241,593,345,700,000.00
1990	.....	\$	338,955,574,400,000.00
1991	.....	\$	393,955,574,400,000.00
1992	.....	\$	431,269,963,200,000.00
1993	.....	N\$	458,771,985,300.00
1994	.....	N\$	314,855,590,000.00
1995	.....	N\$	351,452,132,600.00
1996	.....	N\$	549,972,013,700.00
1997	.....	N\$	163,539,739,600.00
1998	.....	N\$	208,910,182,700.00
1999	.....	N\$	1,030,265,300,000.00
2000	.....	N\$	1,195,313,400,000.00
2001	.....	\$	1,361,866,500,000.00
2002	.....	\$	1,463,334,300,000.00
2003	.....	\$	1,524,845,700,000.00
2004	.....	\$	1,650,505,100,000.00
2005	.....	\$	1,818,441,700,000.00
2006	.....	\$	2,000,072,400,000.00
2007	.....	\$	2,260,412,500,000.00
2008	.....	\$	2,569,450,200,000.00
2009	.....	\$	3,045,478,600,000.00
2010	.....	\$	3,176,332,000,000.00

2011.....	\$	3,438,895,500,000.00
2012.....	\$	3'706,922'200,000.00
2013.....	\$	3'956,361'600,000.00
2014.....	\$	4'467,225'800,000.00
2015.....	\$	4'694,677'400,000.00

**GRAFICA II**

### PRESUPUESTO DE EGRESOS

<b>AÑO POR DEUDA</b>		<b>GASTO TOTAL</b>
1917 .....	\$	Suspendida
1918 .....	\$	5,410,000.00
1919 .....	\$	12,851,483.90
1920 .....	\$	Suspendida
1921		
1922		
1923		
1924		
1925		
1926		
1927		
1928.....	\$	32,500,000.00
1929		
1930		
1931		
1932		
1933 .....	\$	28,440,941.00
1934 .....	\$	40,474,578.62
1935 .....	\$	31,511,787.96
1936 .....	\$	16,579,939.06
1937 .....	\$	34,846,008.04
1938 .....	\$	31,600,000.00
1939 .....	\$	49,038,502.11
1940 .....	\$	46,000,000.00
1941 .....	\$	56,863,629.20
1942 .....	\$	70,000,000.00
1943 .....	\$	95,576,543.96
1944 .....	\$	284,448,000.00
1945 .....	\$	82,643,000.00

1946 .....	\$	152,138,984.00
1947 .....	\$	246,000,000.00
1948 .....	\$	361,186,000.00
1949 .....	\$	580,000,000.00
1950 .....	\$	607,848,400.00
1951 .....	\$	722,222,000.00
1952 .....	\$	980,707,000.00
1953 .....	\$	853,932,000.00
1954 .....	\$	661,664,000.00
1955 .....	\$	799,521,000.00
1956 .....	\$	837,770,000.00
1957 .....	\$	898,853,000.00
1958 .....	\$	900,759,000.00
1959 .....	\$	1,178,395,000.00
1960 .....	\$	861,487,000.00
1961 .....	\$	1,048,893,000.00
1962 .....	\$	1,110,308,000.00
1963 .....	\$	1,009,556,000.00
1964 .....	\$	972,126,451.00
1965 .....	\$	1,031,846,000.00
1966 .....	\$	1,158,400,000.00
1967 .....	\$	1,182,597,000.00
1968 .....	\$	1,423,790,000.00
1969 .....	\$	1,519,891,000.00
1970 .....	\$	1,803,647,000.00
1971 .....	\$	2,194,225,000.00
1972 .....	\$	11,439,399,000.00
1973 .....	\$	17,871,511,000.00
1974 .....	\$	23,746,157,000.00
1975 .....	\$	34,433,373,000.00
1976 .....	\$	45,030,153,000.00
1977 .....	\$	80,840,000,000.00
1978 .....	\$	113,661,660,000.00
1979 .....	\$	149,202,400,000.00
1980 .....	\$	197,073,453,000.00
1981 .....	\$	299,598,400,000.00
1982 .....	\$	594,649,400,000.00
1983 .....	\$	2,281,897,400,000.00
1984 .....	\$	2,836,700,000,000.00
1985 .....	\$	4,609,500,000,000.00

1986 .....	\$	10,966,706,900,000.00
1987 .....	\$	40,807,933,900,000.00
1988 .....	\$	98,975,700,000,000.00
1989 .....	\$	134,446,293,800,000.00
1990 .....	\$	52,714,600,000,000.00
1991 .....	\$	52,887,460,300,000.00
1992 .....	\$	34,937,402,500,000.00
1993 .....	N\$	29,084,250,000.00
1994 .....	N\$	26,408,500,000.00
1995 .....	N\$	24,645,899,500.00
1996 .....	N\$	71,129,960,000.00
1997 .....	N\$	101,624,100,000.00
1998 .....	N\$	106,998,100,000.00
1999 .....	N\$	140,309,142,661.00
2000 .....	N\$	201,115,145,234.00
2001 .....	\$	207,085,292,046.00
2002 .....	\$	206,411,271,330.00
2003 .....	\$	184,882,514,601.00
2004 .....	\$	213,908,293,016.00
2005 .....	\$	221,616,277,947.00
2006 .....	\$	261,766,159,653.00
2007 .....	\$	263,109,990,700.00
2008 .....	\$	265,086,617,832.00
2009 .....	\$	289,944,144,493.00
2010 .....	\$	295,876,574,699.00
2011 .....	\$	309,071,212,819.00
2012 .....	\$	318,082,241,693.00
2013 .....	\$	345,386,568,208.00
2014 .....	\$	380,364,919,157.00
2015 .....	.\$	322,038,550,278.00

**GRAFICA III**

<b>PRESUPUESTO DE EGRESOS</b>	<b>PARTIDAS MAS ALTAS</b>	<b>PARTIDAS MAS BAJAS</b>
-----------------------------------	-------------------------------	-------------------------------

AÑO

1917	a) Guerra y Marina b) S.H.C.P.	a)Dpto Universitario b)Dpto.de Salubridad
1918	a) Guerra y Marina b) S.H.C.P.	a)Poder Ejecutivo b)Sría de Gobernación
1919	a) Guerra y Marina b) Comunicaciones	a) P.G.R. b) Poder Ejecutivo
1920		
1921		
1922		
1923		
1924		
1925		
1926		
1927		
1928		
1929		
1930		
1931		
1932		
1933	a) Guerra b) Educación	a) Trabajo b) P.G.R.
1934	a) Guerra b) Deuda	a) P.G.R.
	b) Trabajo	
1935	a) Guerra b) Educación	a) P.G.R.
	b) Trabajo	
1936	a) Guerra y Marina b) Educación	a)Dpto Asuntos
Indígenas	b)Depto de	
b) Educación Educ.Física.		

1937	a) Guerra Educación	a)Dpto.Asuntos Indígenas b)Publicaciones	b)
1938	a) Defensa b) Comunicaciones	a)Ferrocarriles Nac. b)Dpto Educ.Física.	
1939	a) Defensa Nacional b) Educación	a)Dpto Educ. Física b) P.G.R.	
1940	a) Defensa Nacional b) Educación	a) P.G.R. b)Presidente	
1941	a) Defensa Naciona b) Educación	a) P.G.R. b)Presidencia	
1942	a) Defensa Nacional b) Educación	a) Presidencia b) P.G.R.	
1943	a) Defensa Nacional b) Educación	a) Presidencia b) P.G.R.	
1944	a) Deuda b) Defensa Nacional	a) Presidencia b) P.G.R.	
1945	a) Agricultura b) Educación	a) Presidencia b) P.G.R.	
1946	a) Agricultura b) Educación	a) Presidencia b) P.G.R.	
1947	a) Comunicaciones b) Deuda	a) Presidencia b) P.G.R.	
1947	a) Comunicaciones b) Deuda	a) Presidencia b) P.G.R.	
1948	a) Comunicaciones b) Deuda	a) Presidencia b) P.G.R.	
1949	a) Deuda b) Comunicaciones	a) Presidencia b) P.G.R.	

1950	a) Deuda b) Comunicaciones	a) Presidencia b) P.G.R.
1951	a) Deuda b) Comunicaciones	a) Presidencia b) P.G.R.
1952	a) Deuda b) Comunicaciones	a) Presidencia b) P.G.R.
1953	a) Deuda b) Comunicaciones	a) Presidencia b) P.G.R.
1954	a) Comunicaciones b) Deuda	a) Presidencia b) P.G.R.
1955	a) Comunicaciones b) Deuda	a) Presidencia b) P.G.R.
1956	a) Comunicaciones b) Educación	a) Presidencia b) P.G.R.
1957	a) Comunicaciones b) Bienes Nacionales	a) Presidencia b) Educación
1958	a) Comunicaciones b) Educación	a) Presidencia b) Bienes Nacionales
1959	a) Educación b) Deuda	a) Presidencia b) Turismo
1960	a) Educación b) Erog. Adicionales	a) Presidencia b) P.G.R.
1961	a) Educación b) Erog. Adicionales	a) Ejecutivo b) Presidencia
1962	a) Educación b) Erog. Adicionales	a) Presidencia b) P.G.R.
1963	a) Educación	a) Presidencia

	b) Erog. Adicionales	b) P.G.R.
1964	a) Educación b) Erog. Adicionales	a) Presidencia b) P.G.R.
1965	a) Erog. Adic. De Org. Desc. y Emp.Prop.del Gob. Fed. b) Educación	a) P.G.R. b)Trabajo y Prev.Social
1966	a) Erog.Adic.de Org. Desc.yEmp.Prop.del Gob. Fed.	a) P.G.R. Trabajo yPrev. Social
1967	a) Erog. Adic. De Or. Desc. y Emp. Prop.del Gob. Fed. b) Educación	a) P.G.R. b) Trabajo y Prev. Social
1968	a) Erog. Adic. De Org. Desc. y Emp. Prop. Del Gob. Fed. b) Educación.	a)Trabajoy Prev. Social b) P.G.R.
1969	a) Erog. Adic. De Org. Desc. y Emp. Prop. Gob. Fed. b) Educación.	a)Presidencia b)Sría.de la Presidencia
1970	a) Erog. Adic. De Org. Des. y Emp. Prop. del Gob. Fed. b) Educación	a) Presidencia b)Sría. de la Presidencia
1971	a) Erog. Adic. De Org. Desc. y Emp. Prop.del Gob. Fed. b) Educación.	a) Presidencia b)de la Presidencia

1972	a) Erog. Adic. De Org. Desc. y Emp.Prop. del Gob. Fed. b) Deuda	a) Presidencia b) P.G.R.
1973	a) Erog. Adic. de Org. Desc. y Emp. Prop. del Gob. Fed. b) Erogaciones Adicionales	a) Presidencia b) P.G.R.
1974	a) Erog. Adic. De Org. Desc. y Emp. Prop. del Gob.Fed. b) Erogaciones Adicionales	a) Presidencia b) PoderLegislativo
1975	a) Erog. Adic. De Org. Desc. y Emp. Prop. del Gob. Fed. b) Erogaciones Adicionales	a) Presidencia b) Poder Legislativo
1976	a) Erog. Adic. De Org. Desc. y Emp. Propi. del Gob. Fed. b) Erogaciones Adicionales	a) Poder Legislativo b) Presidencia
1977	a) Deuda b) Erogaciones Adicionales	a) Poder Legislativo b) Industria Militar
1978	a) PEMEX b) Deuda	a) Poder Legislativo b) P.G.R.
1979	a) PEMEX b) Deuda	a) Poder Legislativo b) Poder Judicial
1980	a) PEMEX b) Deuda	a) Poder Judicial b) P.G.R
1981	a) Deuda b) S.H.C.P.	a) Poder Judicial b) P.G.R.
1982	a) Deuda b) S.H.C.P.	a) Poder Judicial b) P.G.R.

1983	a) S.H.C.P. b) PEMEX	a) P.G.R b) Presidencia	
1984	a) Deuda b) PEMEX	a) Contraloría General b) Presidencia	
1985	a) Deuda b) Desarrollo regional y Participaciones a Edos. y Municipios	a) Contraloría b) Poder Legislativo	
1986	a) Deuda b) PEMEX	a) Contraloría b) Presidencia	
1987	a) Deuda b) PEMEX	a) Contraloría b) Presidencia	
1988	a) Deuda b) PEMEX	a) Contraloría b) Poder Legislativo	
1989	a) Deuda PEMEX	a) Contraloría b) Turismo	b)
1990	a) Deuda b) S.E.P.	a) Sría. Contraloría b) Sría. de Turismo	
1991	a) Deuda b) S.E.P.	a) Sría Contraloría b) Presidencia	
1992	a) Deuda b) S.E.P.	a) Sría Contraloría b) Sría. de Pesca	
1993	a) Deuda b) S.E.P.	a) Sría Contraloría b) Sría. de Pesca	
1994	a) Deuda b) S.E.P.	a) Sría Contraloría b) Presidencia	
1995	a) S.E.P. b) Deuda	a) Sría. Contraloría b) Presidencia de la República	
1996	a) Deuda	a) Sría. Contraloría	

	b) S.E.P.	b) Presidencia de la República
1997	a)S.EP. b)Agricultura	a)Turismo b) Contraloria
1998	a)S.EP. b)Agricultura	a)Turismo b) Contraloria
1999	a)S.EP. b)Agricultura	a)Tribunal Agrario b) Tribunal Fiscal Fed.
2000	a)S.EP. b)Agricultura	a)Tribunal Agrario b) Tribunal Fiscal Fed.
2001	a)S.EP. b)Agricultura	a)Tribunal Agrario b) Tribunal Fiscal Fed.
2002	a)S.EP. b)Agricultura	a)Tribunal Agrario b) Tribunal Fiscal Fed.
2003	a)S.EP. b)Agricultura	a)Tribunal Agrario b) Consejería Jurídica
2004	a)S.EP. b)Agricultura	a)Tribunal Agrario b) Consejería Jurídica
2005	a)S.EP. b)Agricultura	a)Tribunal Agrario b) Consejería Jurídica
2006	a)S.EP. b)Agricultura	a)Tribunal Agrario b) Consejería Jurídica
2007	a)S.EP. b)Agricultura	a)Tribunal Agrario b) Consejería Jurídica
2008	a)S.EP. b)Salud	a)Tribunal Agrario b) Consejería Jurídica
2009	a)S.EP. b)Salud	a)Tribunal Agrario b) Consejería Jurídica
2010	a)S.EP. b)Salud	a)Tribunal Agrario b) Consejería Jurídica
2011	a)S.EP.	a)Tribunal Agrario

2012	b)Salud a)S.EP.	b) Consejería Jurídica a)Tribunal Agrario
2013	b)Salud a)S.EP.	b) Consejería Jurídica a)Tribunal Agrario
2014	b)Salud a)S.EP. b)Salud	b) Consejería Jurídica a)Tribunal Agrario b) Consejería Jurídica
2015	a)S.EP. b)Salud	a) Consejería Jurídica b) Com. Nac.Hidrocarburos

## 2.- ESTUDIO PORMENORIZADO DE LA ESTRUCTURA FORMAL DEL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

Promulgada la Constitución de la República el 5 de febrero de 1917, se estableció en su artículo transitorio primero que el inicio de su vigencia comenzaría el primero de mayo de ese mismo año.

A diferencia de lo que ahora ocurre, en aquella época el año fiscal se iniciaba el primer día del mes de julio y terminaba el último día de junio del año siguiente. En tal virtud, si la vigencia de la Constitución

comenzaba el 1º de mayo y el Congreso debía entrar en funciones también ese día, quedaba un lapso de dos meses que comprendía los meses de mayo y junio para que finalizara el año fiscal.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, ante tal situación no propuso un presupuesto para esos dos meses, sino, que continuando una tradición jurídica mexicana, solicitó al Congreso facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda para decretar el presupuesto con vigencia para dos meses.

La petición de Venustiano Carranza, iba en contra del artículo 49 de la recién promulgada Constitución, esta solicitud del Ejecutivo al Congreso General, constituía el primer acto referente a la materia presupuestal y vino ser un precedente importante que explica lo que ha ocurrido posteriormente hasta nuestros días en el ámbito financiero, como lo veremos más adelante.

Respecto a este hecho, de nuestra vida política el escritor mexicano Luis Cabrera, refiere:

“No bien se había inaugurado el período presidencial de Carranza, cuando éste pidió facultades extraordinarias para legislar en materia de Hacienda y en materia de Guerra. Esta pretensión de Carranza era contraria al principio constitucional de la división de poderes, pero iba, sin embargo, de acuerdo con los precedentes de la realidad mexicana, y se imponía por la necesidad, puesto que de otra manera no hubiera podido gobernar pasando del golpe de estado revolucionario al régimen constitucional.

La XXVII Legislatura fue muy dura con Carranza, después de un mes de discusiones le rehusó las facultades extraordinarias y tan sólo le concedió facultades limitadas en Hacienda: “mientras el Congreso expedía las leyes necesarias”; y en materia de presupuesto lo trató con gran severidad autorizándole apenas 25.000.00 para dos meses”.<sup>78</sup>

En el texto original de la Constitución de la República de 1917, la materia presupuestaria, quedó regulada en los artículos 65; 72, inciso “h”, 73, fracción VII, VIII, XI y XXX, 74, fracción IV, 75, 126 y 127.

En la legislación secundaria el Congreso General expidió la Ley de Secretarías de Estado, la cual fue iniciativa del mismo Poder Legislativo y no del Ejecutivo, donde se señalaba que le correspondería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborar el proyecto de presupuesto nacional.

De la lectura e interpretación de los preceptos constitucionales referidos al presupuesto de egresos, advertimos aparentes contradicciones en su redacción, no obstante, trataremos de desentrañar la aspiración del legislador constitucional.

En el texto original del artículo 74, fracción IV constitucional, se estableció como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

“IV.- Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél.”

Diversos autores consideraron por la redacción original de esta fracción que únicamente a la Cámara de Diputados le correspondería conocer de la materia presupuestal, sin embargo, en el texto original de la Constitución se estableció en el artículo 65, fracción II, lo siguiente:

**78.- CABRERA, Luis. “Obras Completas”. Obra Jurídica, Editorial Oasis, S.A. primera edición, México, 1972, Tomo I, páginas 57.**

“Artículo 65. - El Congreso se reunirá el día 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

II.- Examinar, discutir y aprobar, el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo”.

De los artículos enunciados se desprende que al Congreso le correspondía, “examinar, discutir y aprobar el presupuesto, así como decretar los impuestos”; esto lo interpretamos en el sentido de que ambas Cámaras podían conocer de la manera presupuestal, y la Cámara de Diputados procedería a discutir, primero que la de Senadores las contribuciones para cubrir el presupuesto,

reservándose la aprobación final del mismo exclusivamente a la Cámara de Diputados.

Ahora bien, acorde con el original artículo 74 fracción IV, la Cámara de Diputados debía discutir primero las contribuciones para cubrir el presupuesto, esto lo entendemos de conformidad con el original artículo 72 inciso “h” constitucional que claramente señala en su contenido, que no ha tenido modificación, lo siguiente:

“h.- 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 impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”.

De lo anterior se desprendemos que el trámite constitucionalmente establecido, para la creación del presupuesto, era el de que el Congreso General, examinaba, discutía y aprobaba el presupuesto y decretaba las contribuciones necesarias para cubrirlo.

El trámite legislativo para cubrir las contribuciones debía iniciarse como cámara de origen, en la Cámara de Diputados (artículo 72 inciso h y 74 fracción IV).

El presupuesto como facultad del Congreso, debía examinarse y discutirse en ambas Cámaras, pero la aprobación final, la tendría la Cámara de Diputados como facultad exclusiva en términos del artículo 74 constitucional.

Esta aspiración de constituyente, nunca cristalizó en la realidad, pues la interpretación que se le dio a nuestra Ley Fundamental fue la de admitir que únicamente la Cámara de Diputados podía examinar, discutir y aprobar el presupuesto de la Federación.

Otra disposición que dio cauce a aceptar la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en materia presupuestal es la fracción I, del original artículo 65 constitucional, que señalaba:

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

I.- Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los primeros días de la apertura de sesiones. La 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 hubiere lugar”.

De esta disposición se quiso desprender la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública, sin embargo, se omite expresar que era al Congreso a quien le competía ocuparse de este asunto y que la presentación ante dicho órgano, se haría por conducto de la Cámara de Diputados, quien debería proceder a revisarla.

El artículo 65, fracción I, del texto original, encontraba una perfecta adecuación con el original artículo 73, fracción XXX, constitucional que claramente señalaba:

“El Congreso tiene facultad:

XXX.- Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas”.

De lo anteriormente expuesto se obtiene la conclusión que la Cuenta Pública, en su examen y revisión era un asunto del Congreso y no facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, como se advierte.

De conformidad con las ideas expuestas en este capítulo se puede correctamente interpretar y desentrañar el sentido de los originales artículos 73, fracción XI, 75, 126 y 127 constitucionales.

Los artículos en mención expresaban lo siguiente:

“Artículo 73. - El Congreso tiene facultad:

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones”.

Artículo 75. - La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar remuneración, se entenderá por señalada la que hubiera tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Artículo 126. - No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Artículo 127. - El Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y senadores y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios, que será determinada por la ley y pagada por el Tesoro Federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener afecto durante el período en que un funcionario ejerce el cargo”.

De los preceptos señalados se infiere, respecto al artículo 73, fracción XI, que el Congreso tiene la facultad constitucional, con exclusión del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, de crear empleos públicos de la Federación y en consecuencia de fijar, incrementar o disminuir sus dotaciones.

Por tal razón se explica el contenido del artículo 75 constitucional, si el Congreso crea por ley un empleo, la Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto le fijará la retribución correspondiente y la misma Constitución contempla que en caso de que se hubiere omitido, se cubrirá de conformidad con la que hubiere sido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

La disposición contenida en el artículo 126 constitucional prohíbe efectuar cualquier pago no comprendido en el presupuesto, con la excepción de que una ley posterior al presupuesto, determine un pago y en términos del referido artículo 73, fracción XI, puede ser una ley que crea empleos no contemplados en el presupuesto o leyes que determinen pagos no comprendidos en el presupuesto y que sean posteriores a su expedición.

De la lectura del artículo 127 constitucional, advertimos una excepción a la facultad del Congreso contenida en el artículo 73,

fracción XI, en efecto, si el Congreso expidiera una ley aumentando o disminuyendo las retribuciones de los funcionarios señalados en el artículo 127, dicha ley no surtiría efectos.

Lo anterior es una limitante al Poder financiero del Poder Legislativo a fin de evitar que éste lo utilice como un instrumento de presión o concesión hacia los otros Poderes del Estado, a través de la disminución o incremento de sus dotaciones.

Una vez examinados los preceptos constitucionales de la original Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestal, apreciamos la distribución de competencias y el equilibrio del Poder Público en la materia presupuestal.

Examinaremos diversas reformas que han tenido los artículos que regulan el presupuesto, para observar la redacción vigente y cual ha sido su evolución jurídica.

Con excepción de los artículos 73, fracciones VII y XI; 75 y 124 constitucionales los demás han sido modificados o adicionados.

Las reformas que ha tenido el artículo 65 constitucional han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas:

6 de diciembre de 1977.

7 de abril de 1986.

3 de septiembre de 1993.

Mediante la primera reforma se transformó el original artículo 65, suprimiendo las fracciones y precisando de manera general que el Congreso sesionaría ordinariamente para el estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley y los asuntos que señale su Ley Orgánica. Con esta reforma se cercenó la facultad del Congreso para intervenir en la materia presupuestal.<sup>79</sup>

La reforma del 7 de abril de 1986, estableció los períodos de sesiones del Congreso.

Las reformas al artículo 73, fracciones VIII y XXX, han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas:

El 30 de diciembre de 1946.  
El 24 de octubre de 1942.  
El 25 de octubre de 1993.

Mediante la primeramente señalada se estableció en la fracción VIII las finalidades que deben tener los empréstitos. La reforma a la fracción XXX, mencionada en segundo término despojó al Congreso de la facultad para examinar la cuenta pública, quedando entonces a cargo de la Cámara de Diputados.

79.- Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación . Compila IV Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal, agosto 1999. Dirección General de Documentación y Análisis. Compilación de Leyes Investigación y Automatización Legislativa. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reforma del 6 de diciembre de 1977. En la exposición de motivos fechada el 4 de octubre de 1977 al Congreso, por el entonces presidente José López Portillo, respecto al proyecto de reforma constitucional al artículo 74, fracción IV, se dijo : “Conforme a tal desarrollo se confiere al Congreso de la Unión, es decir, a ambas Cámaras, la atribución de revisar la Cuenta Pública y por otra,,únicamente a la Cámara de Diputados la votación del presupuesto lo cual no es muy comprensible, ya que se escinde el conocimiento de dos cuestiones que por su naturaleza se hallan plenamente vinculadas para el Senado, la revisión de la cuenta Pública le resulta una tarea difícil si aparece sustraído de la facultad de conocer y votar previamente el presupuesto ejercido y si carece además, de un órgano como la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados encargado de la glosa de las cuentas que rinde el Ejecutivo. De aprobarse esta iniciativa, tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del presupuesto, serán facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, solución que no es ajena a nuestro sistema de competencias y a la tradición de otros países, en cuanto que el control financiero de la administración pública toca ejercerlo a la Cámara más directamente vinculada a la representación popular. Esta iniciativa se recibió en la Cámara de Diputados el 6 de octubre de 1977, y dos meses después se publicó la reforma el 6 de diciembre de 1977.

La reforma del 25 de octubre de 1993, suprimió las referencias implícitas y expresas al presupuesto de egresos del Distrito Federal a su Ley de ingresos y Cuenta Pública, para pasar a corresponder a los órganos de gobierno del Distrito Federal. Igualmente se adicionó la fracción VIII, con la propuesta que deberá hacer el Presidente al Congreso de la Unión sobre los montos de endeudamiento para financiar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, congruente con lo establecido en el artículo 122, apartado B, fracción III.

El artículo 74 constitucional ha sufrido de su texto original diversas reformas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas:

- 20 de agosto de 1928, se adicionó con la fracción VII.
- 6 de julio de 1971, se reforma la fracción I.
- 8 de octubre de 1974, se reformó la fracción I y VI.
- 4 de diciembre de 1974, se reformó la fracción IV, otorgándole la facultad a la Cámara de Diputados de aprobar también el presupuesto del Departamento del Distrito Federal como el de la Federación.
- 6 de diciembre de 1977, se reformó la fracción VIII, convirtiendo la fracción VI original a fracción VIII.
- 17 de noviembre de 1982, se reformó la fracción IV estableciéndose los términos para que el ejecutivo enviara las iniciativas de leyes de ingresos y presupuesto de egresos.
- 28 de diciembre de 1982, se reformó la fracción V y se derogó la fracción VII.
- 17 de marzo de 1987, se reformó el párrafo sexto de la fracción IV, señalando que la Cuenta Pública, debe enviarse a la Cámara de Diputados en los primeros diez días de junio.
- 10 de agosto de 1987, se derogó la fracción VI.
- 25 de octubre de 1993, se reformó primer párrafo de la fracción IV.
- 22 de agosto de 1996 se reformo la fracción I.
- 30 de julio de 1999, se reformaron las fracciones II y III.
- 30 de julio de 2004 se reforma la fracción IV.
- 7 de mayo de 2008 se reforma la fracción IV y los actuales primer y octavo párrafo y se adiciona la fracción IV. Se deroga la fracción IV, y quinto sexto, séptimo párrafos pasando el octavo a ser quinto párrafo.
- 9 de agosto de 2012 se reforma párrafo cuarto.
- 10 de febrero de 2014 se reformó el tercer párrafo de la fracción IV.

Con las reformas a las fracciones IV y VI del artículo 74 en su actual redacción le corresponde a la Cámara de Diputados en exclusividad aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las

contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo así como revisar la cuenta pública.<sup>80</sup>

El artículo 127 constitucional, se ha reformado en tres ocasiones, la primera que es la más importante se publicó el 28 de diciembre de 1982 y se refiere a que la remuneración de los servidores públicos será adecuada e irrenunciable y determinada anualmente conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

Esta reforma no consideró la aspiración del Constituyente de equilibrar a los órganos de gobierno y transformó el sentido de la disposición original, suprimiendo la disposición que ordenaba que fuera en ley la remuneración a los funcionarios; igualmente se suprimió la prohibición o candado legal para que no tuviera efectos cualquier disposición tendiente a aumentarla o disminuirla.

La segunda reforma publicada el 10 de agosto de 1987, en el Diario Oficial de la Federación incluyó dentro de los servidores públicos a los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal.

La tercera reforma publicada en el Diario Oficial de la federación el 24 de agosto de 2009, se refiere al monto máximo de percepciones que un funcionario público puede percibir.

Los artículos transitorios de esta reforma son muy ilustrativos a este respecto, los que a la letra dicen:

80.- Cfr. Para un estudio histórico y jurídico de la Cuenta Pública, véase la interesante ejecutoria “Cuenta Pública, Naturaleza del acto de la revisión de la .Evolución doctrinal y legislativa. Semanario Judicial de la Federación. Tesis Aislada,7ª Sala Auxiliar .Informe 1970 ,parte II, página 90.Amparo en revisión 2241/57.Ponente: Luis Felipe Canudas Oreza.

**“Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Las disposiciones que contravengan el presente Decreto quedarán sin efecto

**Segundo.** Las remuneraciones que en el actual ejercicio sean superiores a la máxima establecida en el presente Decreto, deberán ser ajustadas o disminuidas en los presupuestos de

egresos correspondientes al ejercicio fiscal del año siguiente a aquél en que haya entrado en vigor el presente Decreto.

**Tercero.** A partir del ejercicio fiscal del año siguiente a aquél en que haya entrado en vigor el presente Decreto las percepciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito, los consejeros de la Judicatura Federal, los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y los magistrados y jueces de los Poderes Judiciales Estatales, que actualmente estén en funciones, se sujetarán a lo siguiente:

- a) Las retribuciones nominales señaladas en los presupuestos vigentes superiores al monto máximo previsto en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se mantendrán durante el tiempo que dure su encargo.
- b) Las remuneraciones adicionales a las nominales, tales como gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones, y cualquier remuneración en dinero o especie, sólo se podrán mantener en la medida en que la remuneración total no exceda el máximo establecido en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) Los incrementos a las retribuciones nominales o adicionales sólo podrán realizarse si la remuneración total no excede el monto máximo antes referido.

**Cuarto.** El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán expedir o adecuar la legislación, de conformidad con los términos del presente Decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

**Quinto.** El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán tipificar y sancionar penal y administrativamente las conductas de los servidores públicos cuya finalidad sea eludir lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.”

Como hemos visto el sentido de las reformas a los preceptos constitucionales que regulan la materia presupuestal todas fueron encaminadas a sustraer del ámbito del Congreso General la materia presupuestal y otorgársela plenamente a la Cámara de Diputados; y como ya lo examinamos, en nuestra opinión, ello no constituía la expresión de los originales textos constitucionales.

Estudiados ya los artículos constitucionales referentes al presupuesto, señalaremos ahora la normatividad que reguló el presupuesto a partir del año de 1917.

Como ya hemos mencionado resalta el hecho del uso excesivo de la concesión de facultades extraordinarias para legislar en materia de Hacienda.

Las leyes y reglamentos que han regulado el presupuesto en nuestro país son los siguientes:

## LEYES

Ley de 8 de mayo de 1917, delegando facultades al Ejecutivo en el ramo de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de mayo de 1917.

Ley de Secretarías de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 diciembre de 1917.

Ley Orgánica del Departamento de Presupuestos de Egresos de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de junio de 1928.

Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1935.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1976.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el Diario Oficial de la federación el 30 de marzo de 2006.

Los reglamentos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 31 diciembre de 1935, fueron publicados en las siguientes fechas, en el Diario Oficial de la Federación:

- 31 de diciembre de 1935
- 31 de diciembre de 1937
- 25 de diciembre de 1940

- 30 de diciembre de 1944
- 9 de noviembre de 1954
- 6 de noviembre de 1964

El reglamento de la vigente Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el

Con relación a la concesión de facultades extraordinarias para legislar en materia de Hacienda, encontramos en los Diarios Oficiales de la Federación y Diarios de Debates de la Cámara de Diputados los siguientes:

1.- Informe que el Ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo rindió ante el Congreso de la Unión, con fecha 15 de abril de 1917 en el ramo de Hacienda, (Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 1917).

2.- Decreto que aprueba los gastos para mayo y junio de 1917 (Diario Oficial de la Federación, 22 de mayo de 1917).

3. - Acta de la sesión de la Cámara de Diputados aprobando varios ramos del presupuesto para 1918, (Diario Oficial de la Federación, 3 de enero de 1918).

4. - Decreto de egresos expedido por Venustiano Carranza, (Diario Oficial de la Federación, 17 de marzo de 1919).

5. - Decreto del Ejecutivo ampliando el presupuesto hasta 1920, (Diario Oficial de la Federación, 7 de enero de 1920).

6. - Circular número 72, expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que dispone la vigencia del presupuesto de 1920 para 1921, (Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1921).

7. - Circular número 2, expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que dispone la vigencia del presupuesto de 1921 para 1922.(Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 1922

8. - Decreto en materia de deuda pública, (Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 1924).
9. - Decreto de materia de egresos, (Diario Oficial de la Federación, 9 de febrero de 1924).
10. - Decreto en materia de Hacienda, (Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 1925).
11. - Decreto en materia de Hacienda, (Diario de los Debates, Cámara de Diputados, 23 de diciembre de 1925).
12. - Decreto en materia de deuda pública, (Diario Oficial de la Federación, 2 de febrero de 1926).
13. - Decreto en materia de egresos, (Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1927).
14. - Decreto en materia de deuda pública, (Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 1928).
15. - Decreto en materia de egresos, (Diario Oficial de la Federación, 16 de febrero de 1928).
16. - Decreto en materia de egresos (Diario Oficial de la Federación, 14 de febrero de 1929).
17. - Decreto en materia de Hacienda, (Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1929).

Como se advierte al inicio de nuestra vida constitucional, el Congreso General no aprobó ningún proyecto de presupuesto o de ley de ingresos de la Federación, sino que la constante fue concederle facultades al Poder Ejecutivo, al grado tal en los años de 1921 y 1922, con simples circulares de la Secretaría de Hacienda se aprobó el presupuesto de la Federación.

Respecto a la concesión de facultades extraordinarias para legislar otorgadas por el Poder Legislativo al Ejecutivo en materia hacendaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con un criterio muy débil,

justificó esa evidente anomalía constitucional, y al referirse a la ley de 8 de mayo de 1918, sentó jurisprudencia histórica obsoleta visible en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917 - 1995, Tomo I, Materia Constitucional, México, 1995, y que a la letra dice:

“FACULTADES EXTRAORDINARIAS.- Si bien es cierto que la facultad de expedir leyes corresponde al Poder Legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves o especiales, no hace uso de esta facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo, para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se repute anticonstitucional el uso de dichas facultades por parte de aquél, porque ello no significa, ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del Poder Legislativo en el Ejecutivo, sino más bien, una cooperación o auxilio de un poder a otro. El otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo no restringe las facultades del Legislativo para expedir las leyes de ingresos y el presupuesto de ingresos, sino que sólo capacita a aquel poder para expedir las leyes que deben normar el funcionamiento de la Hacienda Pública, y que no son únicamente las ya dichas de ingresos y egresos y si no obstante las facultades extraordinarias, el Poder Legislativo, expide los presupuestos de ingresos y egresos, esto sólo significa que el Ejecutivo, a pesar de las facultades, queda incapacitado para legislar respecto a dichos presupuestos durante el año para el cual deben regir”.

La situación anterior cambió a iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, quien envió un proyecto de reformas al artículo 49 constitucional, la que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 1938, agregándosele un párrafo que estableció: “En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”.

Con el panorama completo de la evolución de los preceptos constitucionales en materia presupuestal, las leyes orgánicas de los presupuestos y los decretos delegatorios de facultades extraordinarias, se explica la situación actual del presupuesto en México.

En efecto, afirma Luis Cabrera, los precedentes de la realidad mexicana, han pesado en la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, el primero ha avanzado en la regulación del presupuesto, porque el Legislativo no ha cumplido con sus facultades, al contrario las ha delegado, reflejándose esa situación en las disposiciones contenidas tanto en la Ley de Ingresos como el presupuesto. 81

81.- CABRERA, Luis. op. cit. Es ilustrativo lo que nos muestra el autor respecto a la concesión de facultades, : “ Obregón y Cárdenas tuvieron todas las facultades que pidieron aunque generalmente eran de carácter concreto, es decir, para expedir determinadas leyes. Al terminar el año de 1933, el Congreso concedió al General Cárdenas facultades concretas para reformar la Ley de Secretarías de Estado y la Ley del petróleo. En materia de hacienda le concedió

facultades extraordinarias para legislar en ese ramo, además de las facultades especiales para reformar la partida del presupuesto del Poder Ejecutivo". página 57

Con los datos exhibidos en este capítulo, se infiere inobjetablemente que desde 1917 a la fecha, ni el Congreso General, ni la Cámara de Diputados han tenido una intervención constitucional, política y financiera en la expedición del presupuesto nacional.

En otro aspecto, en la doctrina jurídica financiera se especula sobre la posibilidad constitucional que existe de que la Cámara de Diputados omita decretar el Presupuesto de Egresos, a este respecto sostenemos que esta situación debe ser examinada por sus efectos, tanto jurídicos como financieros.

En el ámbito financiero, la falta de un presupuesto, provocaría la inmovilidad de las obras públicas, la no adquisición de bienes y servicios, la inexistencia de inversión pública en las áreas y estratégicas de la Nación y la imposibilidad de efectuar gasto corriente.

En el ámbito político indudablemente que estaríamos ante la presencia de una crisis que confrontaría a la Cámara de Diputados y al Poder Ejecutivo, sostenemos que este último trataría de encontrar una salida pragmática, inclusive retomando ideas obsoletas como el de presupuesto como ley en sentido formal o material o el de la naturaleza del presupuesto como acto meramente administrativo, para gastar sin caer en la ilegalidad.

Sin embargo, en nuestro país las disposiciones constitucionales que le otorgan a la Cámara de Diputados esta facultad exclusiva de aprobar el presupuesto de egresos son muy claras.

Analizaremos en el aspecto legal los efectos de una omisión como la planteada; como condición previa a ejercer el gasto, es menester referirnos a lo que sucedería con los ingresos a recaudar sin la posibilidad de gastarlos.<sup>82</sup>

82.- WEBER, Max, "Economía y Sociedad", Fondo de Cultura Económica, México: "Que debe ocurrir cuando no se llega a aprobar un presupuesto del estado que hay que establecer mediante el acuerdo voluntario de los elementos correspondientes. Se puede establecer la tesis de que es característica para toda "constitución" en sentido sociológico – esto es, para la forma efectiva de distribución del poder de una comunidad que determina la posibilidad de influir mediante ordenaciones la actividad comunitaria -, el sitio y la clase de esas lagunas que afectan a las cuestiones fundamentales. Semejantes vacíos se dejan a veces a propósito en el articulado de una constitución pactada u otorgada; porque, naturalmente, el o los interesados que tuvieron una

influencia decisiva al crear la constitución abrigan la esperanza de que, en un dado caso él o ellos poseerán el poder suficiente para, dentro del orden jurídico llenar según su voluntad tal laguna porque se hace imprescindible para el actuar de la comunidad; con un ejemplo, gobernar sin presupuesto, páginas 266 y 267.

Por la forma como se encuentra regulada la actividad financiera. Los ingresos son recaudados mediante ley y los egresos tienen su fundamento en un decreto unicameral.

Al faltar el segundo no se podrá afectar a la primera, pues por disposición constitucional los mexicanos contribuimos de la manera que dispongan las leyes y en este caso no han sido abrogadas las leyes impositivas, no existiría fundamento para eludir esa obligación; inclusive la falta de expedición de la ley de ingresos no afectaría la validez del resto de la legislación impositiva; así lo ha reconocido la Suprema Corte en la jurisprudencia 212, visible en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo I, Materia Constitucional, página. 203, que dice:

“LEYES DE INGRESOS.- Aun cuando las leyes de ingresos, tanto de la Federación (artículo 65, fracción II, de la Ley Suprema), como de los Estados y Municipios, deben ser aprobadas anualmente por el Congreso de la Unión o las legislaturas locales correspondientes, esto no significa que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales, tengan vigencia anual, ya que las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo de gravámenes tributarios que condicionan la aplicación de las referidas disposiciones impositivas de carácter especial, pero que no renuevan la vigencia de estas últimas, que deben estimarse en vigor desde su promulgación, en forma ininterrumpida, hasta que son derogadas”.

Respecto al decreto del presupuesto, los efectos inmediatos que se producirían son la falta de autorización para ejercer el gasto y la inexistencia de una delimitación de las erogaciones.<sup>83</sup>

No obstante, encontramos que esos efectos no son absolutos, pues constitucionalmente admiten excepciones, para ejercer el gasto con su consecuente delimitación.

83.-RODRIGUEZ BEREJO, Alvaro, op. cit. Nos refiere :” Pero a partir del momento histórico en que el progresivo crecimiento de las necesidades financieras impuso la organización de los tributos en un sistema permanente de ingresos y determinó en consecuencia la bifurcación del

principio de legalidad financiera y la desconexión del sistema tributario de la aprobación anual de los presupuestos del estado, la ley presupuestaria vino a perder gran parte de su significación jurídica con respecto a los ingresos públicos (tributos) , en cuanto que la administración estaba obligada a exigir de los contribuyentes el pago de los impuestos no en virtud de la autorización anual de la ley de presupuestos (mediante la consignación de los mismos en el estado de ingresos del presupuesto), sino en virtud de las leyes propias de cada tributo que definían los hechos imposables, sistemas de determinación de las bases, etcétera; en fin , la aplicación de los impuestos.” Página 16.

De la lectura de los artículos 75,126 y 127 constitucionales, se advierte una obligación para la Cámara de Diputados, dichos preceptos señalan:

“Artículo 75. —. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior

Artículo 127.- Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades

Del examen de los anteriores artículos se desprende la conclusión que aún y cuando no hubiere presupuesto decretado por la Cámara de Diputados, constitucionalmente puede y debe cubrirse la remuneración a todos los servidores públicos referidos.

Respecto a lo expresado por dicho artículo 127, donde señala a los servidores públicos; sostenemos que extensivamente debe entenderse de conformidad con el artículo 108 constitucional que establece también como servidores públicos: “ a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en

general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía.

Con lo antes expuesto dejamos por sentado que legalmente se puede ejecutar el ingreso recaudado para cubrir los sueldos de los funcionarios y empleados al servicio de los Poderes de la Unión, de los Estados del Distrito Federal y entidades paraestatales, organismos autónomos, Municipales aun cuando se hubiese omitido expedir el presupuesto de egresos.

Dentro de la misma posibilidad legal de afectación a los recursos por mandato legal a un fin específico, consignamos también que cualquier obligación financiera pagadera en el interior del país o en el extranjero que nuestro país hubiese asumido y que estuviese señalada en alguna ley o tratado internacional, es incuestionable que debe sufragarse aun cuando no se hubiere expedido la autorización en el presupuesto de egresos.

Las ideas supracitadas se vinculan estrechamente con el contenido del artículo 73, fracción VIII constitucional, que con relación al servicio de la deuda, expresa que el Congreso tiene facultad para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, en tal virtud si el Congreso reconoció y ordenó pagar al Ejecutivo Federal la deuda nacional, ésta debe ser saldada de acuerdo a las bases fijadas por el mismo Congreso.

Por la redacción del segundo párrafo del artículo 131 constitucional, cabe la interpretación extensiva para pensar que el Presidente de la República está facultado para destinar las cuotas de las tarifas de exportación e importación a un gasto específico.

En efecto, si bien el artículo 131 constitucional expresamente le otorga facultades al Ejecutivo Federal para modificar las tarifas o crear nuevas.

No es menos cierto que tal como se encuentra señalado en el artículo 49 constitucional, se dice con gran claridad y sin lugar a

dudas que en ningún otro caso salvo lo dispuesto en los artículos 29 y 131 segundo párrafo, “se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

La facultad de legislar implica, de suyo, necesariamente la posibilidad de destinar un recurso específico a un fin o fines determinados y en este caso el Ejecutivo Federal en pleno uso de esas facultades, en caso de no existir decreto de presupuesto aprobado, puede decidir que las cuotas de las tarifas se asignen a un gasto determinado.<sup>84</sup>

De acuerdo a lo anterior, no puede alegarse que la concesión de facultades sea anterior a la acción presidencial, pues en la forma como se encuentra redactado el segundo párrafo del artículo en comento, el ejecutivo federal hace uso de la facultad y posteriormente al enviar al Congreso el presupuesto fiscal somete a su aprobación dicho uso.

El presupuesto fiscal es, sin lugar a dudas, la ley de ingresos de la Federación. Con base en esta disposición constitucional sostenemos que la aprobación de la referida ley, no constituye la aprobación de un catálogo de gravámenes como se ha dicho en la jurisprudencia sino que esta ley contiene normas de Derecho Financiero que distribuyen competencias en materia financiera entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Otro efecto jurídico que se podría suscitar, es el referente a la derogación automática del presupuesto de egresos del año fiscal que finalice, en caso de que por cualquier causa no se hubiese expedido oportunamente uno nuevo.

En este caso la Constitución General de la República en su artículo 72 inciso “f”, expresa:

“En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismo trámites para su formación.”

Lo anterior interpretándolo con relación al caso que analizamos, nos podría conducir a la conclusión equivocada de que continuaría en vigor el presupuesto del año fiscal aprobado, si la Cámara de Diputados no hubiere expedido uno nuevo. Lo anterior con

fundamento en el texto constitucional arriba transcrito, a lo argumentado agregaríamos que el derecho común consigna diversos principios generales de derogación y sobre el particular el artículo 9º del Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República de fuero federal establece:

84.- GALLEGO ANABITARTE, A, "Ley y Reglamento en el Derecho Público Occidental", Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971. Expone con sapiencia: "Tanto semántica como realmente, los "tres poderes" no están al mismo nivel, sino que hay una jerarquía. Hay "un poder" superior a los otros, y ese poder que domina no es sino el legislativo, es decir, el que da leyes. Primero porque legislar es objetivamente más que ejecutar y que juzgar." Citado por YEBRA-MARTUL ORTEGA, Perfecto, op, cit. página 41.

"La ley queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior".

La derogación es entendida como la cancelación o nulificación de una ley en alguna de sus partes.

La derogación de las leyes o decretos puede hacerse de dos maneras expresamente o tácitamente.

La derogación expresa es cuando se precisa el ordenamiento que se pretende derogar.

La derogación tácita se produce cuando la nueva disposición se ocupa de toda la materia comprendida en la ley o decreto anterior o también por la incompatibilidad entre la aplicación de la antigua ley o decreto y el nuevo. En nuestra legislación es frecuente la utilización del artículo derogatorio que señala: "quedan derogadas todas las disposiciones anteriores en cuanto se opongán a la presente".

En el asunto que analizamos si la Cámara de Diputados no expide el decreto del presupuesto para el año fiscal siguiente, evidentemente que no ha manifestado su voluntad de derogar ni expresa ni tácitamente el decreto de presupuesto de egresos anterior y como no existiría conflicto entre dos voluntades legislativas es natural sostener que el decreto no derogado continuaría en vigor, hasta que fuese expedido otro por la Cámara pronunciándose sobre esta materia.

Las anteriores meditaciones pudiera reflexionarse no se contrapondrían con el principio de anualidad del presupuesto, puesto

que el inciso “f”, del artículo 72 constitucional permite que se puedan realizar los ajustes necesarios a las leyes o decretos en su formación.

Al respecto es muy importante no perder de vista que la aprobación o desaprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados, forma parte del ejercicio del poder financiero que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le ha concedido en forma exclusiva.

En tal virtud cualquier argumentación jurídica por parte del Ejecutivo Federal o del Poder Judicial de la Federación que pretenda elaborar justificaciones para que se pueda eludir la facultad de la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto atentaría contra la naturaleza misma del Estado, pues el artículo 124 constitucional con meridiana claridad y de forma inexcusable distribuye las competencias y establece:

”Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

Ni siquiera a título de colaboración entre poderes o con argumentaciones de seguridad nacional o peligro de existencia misma del Estado, porque si así fuera el caso específico la Ley Fundamental lo establecería de forma expresa.

## CAPITULO V

### **ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DEL PODER PUBLICO CON RELACION AL PRESUPUESTO.**

Los artículos 39 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

“Artículo 39. - La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

“Artículo 49. - El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

Los citados artículos constitucionales regulan la forma como el poder público, se instituye para beneficio del pueblo; señalando de la misma forma que se ejercerá cumpliendo tres funciones: la administrativa, la legislativa y la judicial. Igualmente el poder público se distribuye y se ejerce territorialmente por la Federación, los Estados y los Municipios. En este sentido nuestra ley fundamental admite en su organización política la denominada teoría de la división en el ejercicio del poder.<sup>85</sup>

De acuerdo con la Ley Suprema cada órgano instituido para ejercer el poder público, tiene delimitadas y establecidas las atribuciones en la norma constitucional para actuar en la composición del presupuesto de la Federación.

85.-PORRUA PEREZ, Francisco, "Teoría del Estado, Editorial Porrúa, 1ª edición, México, 1954, páginas 384, 385 y 386.

## 1. - FUNCION ADMINISTRATIVA.

El tratadista mexicano Gabino Fraga, respecto a la función administrativa admite la posibilidad de apreciar al Poder Ejecutivo en dos aspectos: como Poder Político y como Poder Administrativo, y refiriéndose al primer aspecto indicado expresa:

“Pues bien, en su carácter de Poder Político, al Ejecutivo, como representante del Estado, corresponde realizar los actos necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado e impulsar y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa”. 86

De la transcripción del maestro Fraga se desprende la conclusión de que existen actividades o funciones administrativas que tienen una finalidad política, como en el presente caso es la formulación del presupuesto, por el papel que le toca desempeñar en su elaboración al Ejecutivo.

En efecto, los artículos 80 y 90 de la Constitución General de la República, establecen que el ejercicio del Poder Ejecutivo se depositará en una persona que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, además, que la Administración Pública, será centralizada y paraestatal.

La Ley Suprema de la Unión, otorga al Presidente de la República, en su artículo 71, fracción I, el derecho de iniciar leyes o decretos y el artículo 74, fracción IV del mismo ordenamiento en su párrafo segundo expresa:

**Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las

erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos”.

86.- FRAGA, Gabino, op. cit. página 63

Los textos referidos constituyen el fundamento constitucional que le concede al Presidente de la República, la función de elaborar y presentar el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación.

De los dispositivos constitucionales indicados se desprende la exclusividad para el Ejecutivo Federal, de formular el proyecto y de presentarlo para la iniciación del trámite legislativo, ante la Cámara de Diputados.

Lo anterior implica, que los órganos que integran la función legislativa y judicial, carecen de atribuciones para elaborar el proyecto de la Federación y para presentar sus provisiones de gasto de manera separada e independiente, puesto que el Ejecutivo es el único autorizado para someterlo a la aprobación de la Cámara de Diputados.

El artículo 74, fracción IV, párrafo segundo, constituye una excepción al artículo 71 constitucional, puesto que al designar que el Presidente remitirá las iniciativas de leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de la Federación, excluye del derecho de iniciar leyes o decretos en estas materias a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

Se advierten tres actividades distintas en el desarrollo del trámite presupuestal que corresponden al Ejecutivo Federal, a saber:

1. - La elaboración del presupuesto;
2. - Presentación, ante la Cámara de Diputados, y;
3. - Ejecución al presupuesto.

Le corresponde al Ejecutivo Federal, en consecuencia, elaborar dicho proyecto, que se compone de los gastos de la Administración Pública centralizada y paraestatal, de ambas Cámaras del Congreso y de los órganos que ejercen el Poder Judicial de la Federación.

La obligación de presentar el proyecto de presupuesto está sujeta a diversos plazos:

Como límite de presentación el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre

Al presentarse tanto la iniciativa de ley de ingresos como el proyecto de presupuesto de egresos, la Ley Fundamental, consigna que el secretario de despacho correspondiente, comparezca a dar cuenta de los mismos, lo que significa que será interrogado sobre las iniciativas presentadas; y en el caso de que se solicite la ampliación al plazo de presentación se efectuará mediante solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

En el ámbito de leyes secundarias encontramos el procedimiento que regula la elaboración, presentación y ejecución del presupuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31 fracción XV y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Las leyes anteriores, facultan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República.

Al corresponderle la facultad presupuestal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el resto de las dependencias y entidades tienen la obligación de enviarle sus anteproyectos de presupuesto.

Dicha secretaría de estado verifica que en los anteproyectos se defina el tipo y fuente de recursos. Terminada la verificación, se

integra el documento final con los anteproyectos que hayan enviado el Poder Legislativo y el Poder Judicial de la Federación.

Es importante mencionar que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 29, le otorga facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que formule el proyecto de presupuesto de las “entidades”, cuando no le sea presentado en los plazos que el efecto se les hubiere señalado.

Del texto del artículo 29 in fine de la citada ley, se establece:

“La Secretaría queda facultada para formular el anteproyecto de presupuesto de las dependencias y entidades, cuando las mismas no lo presenten en los plazos establecidos”

Al relacionar la norma arriba citada con el artículo 2º fracción VIII de la misma ley, esta establece:

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por VIII. Dependencias: las Secretarías de Estado, incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, aquellos ejecutores de gasto a quienes se les otorga un tratamiento equivalente en los términos del artículo 4 de esta Ley;

La parte final de la fracción arriba transcrita menciona también a los ejecutores de gasto a quienes se les otorga un tratamiento equivalente en los términos del artículo 4º de la Ley, dicho artículo dispone:

“Artículo 4.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

- I.** El Poder Legislativo; **II.** El Poder Judicial;
- III.** Los entes autónomos;
- IV.** Los tribunales administrativos;

- V.** La Procuraduría General de la República;
- VI.** La Presidencia de la República;
- VII.** Las dependencias, y
- VIII.** Las entidades.

Eventualmente puede darse el caso previsto en el artículo 29 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el sentido que el Poder Legislativo o el Poder Judicial no le remitan oportunamente su anteproyecto de presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tal supuesto la Secretaría lo formulará, la reflexión anterior deriva de la posibilidad que la misma ley admite.

Referente al Poder Judicial de la Federación el artículo 5º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece:

**I.** En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

**a)** Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;

**b)** Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;

**c)** Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;

**d)** Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;

**e)** Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley;

**f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública**

Del inciso a) del referido artículo se advierte que tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial de la Federación para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto deben observar los criterios generales de política económica.

En la elaboración programática en el ámbito administrativo la referida ley establece que al través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se establezcan los criterios generales de política económica marca algunas directrices.

En efecto el artículo 16 de la citada Ley en sus párrafos último y penúltimo se dice:

“Los criterios generales de política económica explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. Asimismo, se deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política a que se refiere este artículo, acompañados de propuestas para enfrentarlos.

En los criterios a que se refiere el párrafo anterior se expondrán también los riesgos más relevantes que enfrentan las finanzas públicas en el corto plazo, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.”

De acuerdo al Artículo 22 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria las actividades de programación y presupuesto se realizarán conforme al siguiente calendario:

- I. De enero a marzo: formulación de escenarios de gasto y de programas prioritarios;

- II. De enero a junio: etapa de programación;
- III. De abril al 15 de junio: integración del informe del avance físico y financiero de los programas presupuestarios del Presupuesto de Egresos;
- IV. De junio a julio: etapa de presupuesto;
- V. De junio a agosto: elaboración e integración del proyecto de Presupuesto de Egresos y elaboración de la exposición de motivos, proyecto de decreto, anexos, tomos y apartados específicos establecidos en la Ley, así como del proyecto de Ley de Ingresos y de los Criterios Generales de Política Económica;
- VI. A más tardar el 8 de septiembre: envío del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del proyecto de Presupuesto de Egresos conforme al artículo 42, fracción III de la Ley, así como de los Criterios Generales de Política Económica, la iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal, salvo en el año en que inicie su encargo el Ejecutivo Federal, en que deberá presentarse conforme a lo dispuesto por el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

El Artículo 58 del Reglamento de la Ley de la materia establece:

“La Secretaría formulará e integrará el proyecto de Presupuesto de Egresos con apoyo en los anteproyectos remitidos por las dependencias y entidades, conforme a lo siguiente:

I. La Secretaría comunicará a las dependencias y entidades, durante el proceso de integración del proyecto de Presupuesto de Egresos, los ajustes que deberán realizar a sus anteproyectos en función de la cifras definitivas del anteproyecto de presupuesto;

II. La Secretaría, con base en los anteproyectos de presupuesto que presenten las dependencias y entidades, incorporará las previsiones salariales y económicas que correspondan, incluidas las respectivas a las aportaciones federales;

**III.** La formulación del proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos, incluyendo los anexos que correspondan, los cuales serán cuando menos los siguientes:

- a)** Gasto neto total, por gasto programable y no programable, para los ramos autónomos, administrativos, generales y entidades de control directo, identificando, cuando corresponda, unidades responsables;
- b)** Monto total de las provisiones de gasto para la atención de los programas transversales a que hace referencia el artículo 41, fracción II, incisos j), o), p), q), r), s), t), u), y v) de la Ley;
- c)** Las provisiones salariales y económicas que correspondan para los ramos administrativos y generales, diferenciando las provisiones que correspondan a los incrementos salariales, creación de plazas y otras medidas económicas de índole laboral;
- d)** Montos autorizados y comprometidos por inversión directa y condicionada de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, en los términos de las disposiciones aplicables;
- e)** Montos máximos de las contrataciones mediante invitación restringida a cuando menos tres personas o adjudicación directa aplicables para las adquisiciones, arrendamientos o servicios y obras públicas de servicios relacionadas con las mismas, en los términos de las disposiciones aplicables;
- f)** Lista de programas que deberán sujetarse a reglas de operación;
- g)** Las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura en los términos de la Ley y del presente Reglamento.
- h)** Gasto corriente estructural.

La Secretaría podrá determinar otros anexos que deban formar parte del proyecto de decreto, siempre y cuando contribuyan a facilitar la comprensión en el examen y aprobación del Presupuesto de Egresos;

**IV.** La integración del proyecto de Presupuesto de Egresos se realizará a través de la exposición de motivos y los tomos, en los siguientes términos:

- a)** Exposición de motivos, que contendrá cuando menos lo establecido en el artículo 41, fracción I de la Ley;
- b)** Tomo I. Información global y específica. La información global se presentará a fin de tener una visión integral y de conjunto del proyecto de Presupuesto de Egresos para el gasto neto total, por ramo y entidad de control directo y conforme a las combinaciones básicas de las clasificaciones presupuestarias. La información específica se presentará para proveer los respectivos requerimientos de información establecidos en la Ley;
- c)** Tomo II. Ramos autónomos, que comprende la estrategia programática, así como las previsiones de gasto de acuerdo con las clasificaciones administrativa, funcional y programática, económica y, en su caso, geográfica;
- d)** Tomo III. Ramos administrativos, que comprende la estrategia programática, así como las previsiones de gasto de acuerdo con las clasificaciones administrativa, funcional y programática, económica y, en su caso, geográfica;
- e)** Tomo IV. Ramos generales, que comprende la estrategia programática, así como las previsiones de gasto de acuerdo con las clasificaciones funcional y programática, económica y, en su caso, geográfica;
- f)** Tomo V. Entidades de control directo, que comprende la estrategia programática, así como las previsiones de gasto de acuerdo con las clasificaciones funcional y programática, económica y, en su caso, geográfica, incluyendo el presupuesto en flujo de efectivo y los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo;
- g)** Tomo VI. Entidades de control indirecto, que comprende el presupuesto en flujo de efectivo;
- h)** Tomo VII. Programas y Proyectos de Inversión;

i) Tomo VIII. Analítico de Plazas y Remuneraciones;

**V.** Anexo informativo, con la distribución del proyecto de Presupuesto de Egresos de los ramos y entidades de control directo por unidad responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, inciso b) de la Ley, y

**VI.** La demás información, en términos del artículo 41, fracción III, inciso c) de la Ley.

Confrontando el trámite constitucional mexicano con el de los Estados Unidos, advertimos diferencias sustanciales, por ejemplo en México, comparece el Secretario de Despacho correspondiente ante la Cámara de Diputados.

En Estados Unidos el Presidente comparece personalmente ante el Congreso a presentar personalmente su proyecto, a dar un mensaje y presentar un memorándum sobre la situación económica del país. <sup>88</sup>

En México, el Secretario de Despacho comparece a la sesión de la Cámara de Diputados a dar cuenta del proyecto y es interrogado e interpelado sobre el mismo

En Estados Unidos, una vez recibido el proyecto es turnado a los comités y subcomités, para su examen y recibir en comparecencia a los funcionarios vinculados a su elaboración para que en audiencia pública, respondan a los cuestionamientos de los diputados o senadores.

En el Congreso de los Estados Unidos, se discuten las proposiciones de los comités y subcomités y, en caso de aprobarse, se agregan al proyecto para remitirse a la colegisladora, quien conciliará sus propuestas y concluirá con un documento único, sin límites en su actuación en este sentido.

En México, por el contrario se prohíbe, en efecto el artículo 63 párrafo final Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de forma represiva establece:

**Artículo 63.** Los servidores públicos de las dependencias y entidades sólo podrán asistir a reuniones de trabajo que se celebren con legisladores o con cualquier servidor público del Congreso de la Unión para analizar la iniciativa de Ley de Ingresos, el proyecto de Presupuesto de Egresos y las iniciativas de reformas a las leyes fiscales con la participación de representantes de la Secretaría de Gobernación, cuando así lo considere, y de la Secretaría, a la que corresponderá la coordinación de la Administración Pública Federal en materia presupuestaria, de financiamiento del gasto público, y de política tributaria.

88. WILDAVSKY, Aaron: "The Politics of the Budgetary Process", Boston, Little, Brown, 1964, sobre la confección del presupuesto en Norteamérica explica: "En caso de que una dependencia considere que el ejecutivo no ha pedido a su favor fondos suficientes, con sutileza podrá apelar al Congreso para que se restablezcan o se aumenten sus apropiaciones." Lo aquí expresado es inadmisibles en México pues ningún Secretario de Estado se atrevería a recurrir al Congreso directamente a solicitar el incremento a las partidas presupuestales. Citado por James W. Wilkie, op. cit. página. 63.

En cualesquiera otras iniciativas de ley o decreto, que se encuentren en discusión en el Congreso de la Unión y que tengan algún impacto presupuestario, las dependencias y entidades requerirán la participación de representantes de la Secretaría cuando las disposiciones de carácter presupuestario de la iniciativa de que se trate pudieran ser objeto de modificaciones.

La Secretaría de Gobernación y la Secretaría mantendrán la coordinación necesaria a efecto de lograr una adecuada conducción de las relaciones entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión durante el proceso de aprobación de los instrumentos a que se refiere el primer párrafo de este artículo.

En caso de que la Secretaría o la Secretaría de Gobernación detecten que alguna dependencia o entidad realiza trámites, gestiones o actividades de cabildeo en relación con los documentos señalados en el artículo anterior, directamente o a través de terceros ante el Congreso de la Unión, grupos parlamentarios o legisladores federales, o asiste a reuniones sin atender lo señalado en el presente Artículo, inmediatamente lo harán del conocimiento de la Función Pública para los efectos correspondientes.

Los documentos a que se hace referencia en el párrafo final arriba transcrito se refiere a lo dice el artículo 62 del Reglamento, a saber:

**Artículo 62.** Una vez que se hayan presentado la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando se estime necesario, la Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, podrán acordar reuniones de trabajo con las dependencias y entidades para determinar la conveniencia de integrar documentación o información que facilite el avance en el proceso de discusión y aprobación por parte del Congreso de la Unión.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley y por la Ley del Servicio de Administración Tributaria, cualquier dato o información que, en relación con la iniciativa de Ley de Ingresos, el proyecto de Presupuesto de Egresos y las iniciativas de reformas a las leyes fiscales, se solicite por el Congreso de la Unión, grupos parlamentarios o legisladores federales, será proporcionada por conducto de la Secretaría, la que se coordinará con la Secretaría de Gobernación para que la citada información se entregue a los solicitantes.

Para tal efecto, las dependencias y entidades deberán remitir oportunamente a la Secretaría la información solicitada.

En nuestro país, el Congreso General no discute, ni examina el presupuesto de egresos pues es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

En los antecedentes legislativos nacionales encontramos el precepto que admitía la facultad de los diputados en materia presupuestal para modificar el presupuesto. En efecto, el artículo 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, actualmente derogado (Diario Oficial de la Federación de 26 de diciembre de 1986) regulaba la participación de los representantes populares, dicho numeral ordenaba:

“Las proposiciones que hagan los miembros de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo, serán sometidas desde luego a las comisiones respectivas. A ninguna proposición de esta índole se dará curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones”.

Ahora esta facultad se encuentra regulada en el artículo 42 de la Ley de manera más rigurosa y con una serie de exigencias que el derogado artículo 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público no exigía, anteriormente cualquier diputado sometía a consideración de las comisiones sus propuestas, el único requisito consistía en que fuera antes de iniciada la discusión de los dictámenes. En el siguiente apartado de la función legislativa abundaré sobre la situación normativa a la que se enfrenta cualquier diputado en la materia presupuestal.

## 2. - FUNCION LEGISLATIVA

Una vez recibido por la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto de egresos, se envía a comisiones para la elaboración de los dictámenes, los cuales una vez concluidos se envían a sesión para su primera lectura y discusión y, en su caso, aprobación.

Antes de la aprobación del presupuesto, la Ley Fundamental, en su artículo 74, fracción IV, le impone la obligación a la Cámara de Diputados de discutir primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

Lo anterior obedece a que los ingresos y los gastos, son las dos caras de una misma moneda y la discusión de los primeros es el requisito para efectuar los segundos.

Las facultades que la Constitución le otorga a la Cámara de Diputados, consisten en la exclusividad de autorizar mediante un decreto el presupuesto de egresos de la Federación, examinándolo, discutiéndolo y modificándolo, en su caso, con exclusión de la Cámara de Senadores.

Al recibir el proyecto de presupuesto, por conducto del Secretario del Despacho, puede interrogarlo e interpelarlo sobre el contenido del mismo, para que explique la justificación de los gastos.

Tiene igualmente la facultad de autorizar la presentación del proyecto fuera de los plazos señalados en el artículo 74, fracción IV, interrogando al Secretario de Despacho sobre la justificación para ampliar el plazo, explicando las razones de la solicitud presidencial.

La función legislativa en materia presupuestal tiene lugar siempre en el primer período ordinario de sesiones que inicia el primero de septiembre y termina el 15 de diciembre de cada año. Excepto cuando el presidente inicie su encargo el 1º de octubre, en este caso el período de sesiones podrá extenderse hasta el 31 de diciembre.

En este caso el artículo 43 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que en el año en que termina

su encargo, el Ejecutivo Federal deberá elaborar anteproyectos de iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos en apoyo al Presidente Electo, incluyendo sus recomendaciones, a efecto de que éste último los presente a la Cámara de Diputados, a más tardar en la fecha y en los términos a que se refiere el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sería el 15 de Noviembre.

Para realizar las actividades a que se refiere dicho artículo y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, admite que se puedan aprobar recursos en el correspondiente Presupuesto de Egresos para cubrir los gastos de un equipo de asesores que apoye los trabajos del Presidente Electo, estableciendo para tal efecto un Fondo específico que estará sujeto a las normas de ejercicio y fiscalización de los recursos federales que correspondan. Asimismo, se deberá informar al respecto en la Cuenta Pública.

Asimismo establece que para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en el año en que inicie una nueva Administración del Ejecutivo Federal, se observará, en lo conducente, el procedimiento establecido en el artículo 42 de la referida Ley.

Las obligaciones que por mandato constitucional tiene la Cámara de Diputados consisten en que anualmente debe examinar, discutir, modificar y aprobar el presupuesto de egresos de la Federación, esto significa según la opinión de autores como Manuel Herrera Lasso, que ésta debe “a fortiori”, expedir el decreto del presupuesto de egresos de la Federación, esto es de tal forma porque el precepto constitucional (art. 74, fracción IV), debe interpretarse en sentido imperativo, así Herrera Lasso, manifiesta:

“La facultad que se les asigna (a los diputados), es estrictamente, la de aprobar el presupuesto. No dice la Constitución formarlo y aprobarlo. Y en el léxico constitucional la acción de aprobar nunca incluye la de iniciar”. 90

Ahora bien, dentro del contexto de lo enunciado, la Cámara de Diputados, únicamente puede examinar, discutir y aprobar, la iniciativa de presupuesto, que le remita el Ejecutivo Federal, ésta no puede, inclusive, aprobar sus propios gastos, sino que deben ser enviados en conjunto con los de la Cámara de Senadores, para que sean incorporados al proyecto que diseña el Ejecutivo Federal.

Dentro de las obligaciones de examinar y discutir el proyecto de presupuesto, la Cámara de Diputados puede interrogar y cuestionar al Secretario de Despacho que presenta el presupuesto, pero esta facultad no es limitativa, puesto que de acuerdo con el artículo 93 constitucional; párrafo segundo, que señala:

“Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administrativos de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”.

Lo anterior, significa que la Cámara de Diputados en el examen y discusión del proyecto, puede legalmente ordenar que comparezca cualquier Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo para que informe respecto a los gastos que tenga proyectado erogar la dependencia a su cargo.

90.- Citado por Felipe Tena Ramírez, “Derecho Constitucional Mexicano, vigésima edición, Editorial Porrúa, México, 1984, página, 287.

El comentario arriba expresado encuentra también apoyo en el contenido del artículo 29, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece que Las dependencias y entidades deberán remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus respectivos anteproyectos de presupuesto con sujeción a las disposiciones generales, techos y plazos que la Secretaría.

De donde inferimos que cada Secretario de Despacho, es responsable de la previsión de los gastos de la dependencia bajo su responsabilidad y puede informar por esta circunstancia, con pleno conocimiento, a los diputados.

Como ocurre por ejemplo en el caso del gasto de comunicación social donde la autorización para la programación y ejercicio de dichos recursos le corresponde a la Secretaría de Gobernación.

Así lo dispone el artículo 38 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Artículo 38.-La programación y el ejercicio de recursos destinados a comunicación social se autorizarán por la Secretaría de Gobernación en los términos de las

disposiciones generales que para tal efecto emita. Los gastos que en los mismos rubros efectúen las entidades se autorizarán además por su órgano de gobierno.

### 3. - FUNCION JUDICIAL

Con relación a la función judicial, el maestro Gabino Fraga, refiere que esta función sólo puede caracterizarse por su motivo y por su fin y en este ámbito supone dos pretensiones opuestas, referidas a un objeto, un hecho o un acto jurídico contradictorios con un derecho o norma legal; un estado de duda o error sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica. <sup>91</sup>

Dentro de esta función, el poder público, se pronuncia decidiendo la inconstitucionalidad de una ley o estableciendo la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

Los antecedentes que encontramos de la intervención del poder público ejerciendo la función judicial en el aspecto financiero, son tres.

El primero en el caso del amparo en revisión número 3173, promovido por el Licenciado Aurelio Maldonado y decidido el 20 de octubre de 1925, derivado del juicio de amparo promovido con fecha 13 de febrero de 1922 ante el Juzgado Primero Supernumerario del Distrito Federal, contra actos del Tesorero General del Distrito Federal y Jefe de la Sección de Recaudación de la Tesorería General del Distrito Federal.<sup>92</sup>

Esta ejecutoria constituyó un parteaguas en la vida jurídica nacional pues marca la interrupción del obstáculo que durante varias décadas se había impuesto la Suprema Corte de Justicia de la Nación para examinar y atender las peticiones de amparo contra leyes fiscales, además es a partir de esta ejecutoria que se decidió abandonar en parte, las ideas prevalecientes sobre este tema planteadas en su momento por el Ministro Don Ignacio L. Vallarta y, por ende contrariar la jurisprudencia existente.

91.-FRAGA, Gabino, op. cit. páginas 49 y 50

92.-Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos(sic), Departamento de Archivo ,3ª Secretaría Auxiliar, Sección 3ª Amparo en Revisión 3173/1922.

En el juicio amparo promovido por el C.Aurelio Maldonado, contra actos del Tesorero General del Distrito Federal y Jefe de la Sección de Recaudación de la Tesorería General del Distrito Federal ,señaló como acto reclamado : el requerimiento de pago por parte del Jefe de la Sección de Recaudación de la Tesorería General ,el pago de dieciséis pesos ochenta centavos ,por dos bimestres de contribución que corresponden a un lote de su propiedad, el cual ha venido pagando cuatro pesos treinta centavos al bimestre ,expresa que el aumento del impuesto se debe a la gravísima falta en que ha incurrido de no construir en dicho lote, según lo previsto en los decretos de doce de julio de 1921 y 23 de diciembre del mismo año, que han aumentado el impuesto predial de ocho al doce y del doce al

veinte por millar y que con tales aumentos se llegará fácilmente a la expropiación ,sin los requisitos de ley bajo la apariencia de un impuesto.

El quejoso adujo como agravios esencialmente lo siguiente:

Que el acto reclamado era contrario a la garantía consignada en el artículo 16 por no ser fundada la molestia que se le causa ,ya que han cesado las facultades que tuvo el Ejecutivo para decretar impuestos, y que aun en el supuesto de tenerlas el impuesto reclamado es contrario a lo prescrito en la fracción cuarta del artículo 31,puesto que no puede ser equitativo ni proporcional un impuesto que aumenta cada seis meses en progresión geométrica; ni está conforme tampoco el impuesto con los artículos 65 fracción segunda 73 fracción tercera y séptima 74 fracción cuarta de la Constitución.

Asimismo se quejó de violación a la garantía otorgada por el artículo 27 constitucional por que con tal aumento progresivo se va a la expropiación de su lote, sin los requisitos que previene dicho artículo, asimismo se quejó de violación al artículo 21 constitucional porque sin facultades la autoridad administrativa le impone la pena de pagar un impuesto progresivo por falta de construcción en su lote.

El quejoso Aurelio Maldonado en el párrafo octavo de sus agravios planteo lo siguiente: “si debe o no seguirse acatando la jurisprudencia desde hace muchos años establecida en la Suprema Corte, en el sentido de que no está facultado el Poder Judicial para calificar en un juicio de amparo si un impuesto determinado que reclama un particular es o no proporcionado y equitativo.”

El Agente del Ministerio Publico designado para intervenir ante la Suprema Corte produjo pedimento solicitando se confirmara la sentencia revisada por sus propios y legales fundamentos al considerar que por ninguno de los capítulos por los cuales se solicitó el amparo es procedente y porque el contribuyente no presentó ninguna prueba que mereciera tenerse en consideración para lograr el fin que se propone.

La Suprema Corte mediante Acuerdo Pleno de fecha 20 de octubre de 1925, resolvió:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 constitucionales ,se hace constar que en esta fecha y por unanimidad de ocho votos se confirmó la sentencia del juez de Distrito que negó el amparo al quejoso, y por mayoría de cinco contra tres de los señores Magistrados Vicencio, Garza Pérez y Presidente Padilla, se aceptaron las razones que desarrolló el señor Magistrado Urbina, con la salvedades y en los términos expuestos por los señores Ministros al emitir su voto ,y que constan en la versión taquigráfica .El señor Ministro Díaz Lombardo no intervino en este negocio por haber propuesto excusa, la que le fue aceptada.”

En el considerando QUINTO de la ejecutoria la Suprema Corte de Justicia al examinar uno de los agravios del quejoso, se pronunció en los siguientes términos:

“QUINTO.-En el octavo párrafo de su escrito de agravios, aunque sin plantearla de una manera precisa y terminante, el recurrente toca la siguiente cuestión que amerita un estudio más delicado: si debe o no seguirse acatando la jurisprudencia desde hace muchos años establecida en la Suprema Corte, en el sentido de que no está facultado el Poder Judicial para calificar en un juicio de amparo si un impuesto determinado que reclama un particular es o no proporcionado y equitativo.- La tesis establecida desde la época del ilustre Vallarta por la jurisprudencia de la Suprema Corte, es en el sentido de que la calificación de la proporcionalidad y equidad de las contribuciones, corresponde a las legislaturas respectivas o a las autoridades que las acuerden y el remedio de los impuestos ruinosos y exorbitantes establecidos por los Estados, no es atribución del Poder Judicial sino del pueblo mismo, mediante el sufragio para elegir legisladores que cuiden los intereses generales, procurando la convivencia normal y progresiva de la comunidad. Estos conceptos tan absolutos son los que invoca el Juez de Distrito en su fallo para negar el amparo; y es muy explicable que se haya llegado a fijar la jurisprudencia en el sentido indicado, si se tiene en cuenta que está inspirada por una parte, en la línea de conducta que se trazó el Poder Judicial de no inmiscuirse en calificar y decidir si el Poder Legislativo usaba o abusaba de sus facultades para decretar impuestos, que le son exclusivas y por la otra en el criterio que se ha mantenido de que las condiciones de proporcionalidad y equidad que deben tener las contribuciones están puestas en la fracción primera del artículo treinta y cuatro de la Constitución, a manera de simple consejo para los legisladores.

En términos generales, esta tesis es correcta por que, si bien todas las doctrinas son unánimes en que los impuestos han de ser proporcionados a la forma o posición económica de cada ciudadano, y este principio no tiene contradictores, en cambio, cuando se trata de definir conforme a que bases y según por qué método deben establecerse los sistemas de tributación , entonces nunca han llegado a ponerse de acuerdo los autores y por este motivo resulta que la proporcionalidad y equidad de los impuestos son requisitos muy difíciles de

satisfacer para lograr que las contribuciones que afectan a los ciudadanos sean justas. Y si en un país que tuviera perfectamente organizado y orientado su sistema de contribuciones sería difícil para sus legisladores realizar la justicia en los impuestos y satisfacer sus mismos elementos de justicia que son la proporcionalidad y la equidad la dificultad crece muchísimo de punto en un país como el nuestro en que la desorientación y el caos son los que imperan en las bases y métodos de las contribuciones. Esta misma dificultad es la que se presenta para resolver en un caso especial si el impuesto reclamado por un particular en la vía de amparo no es proporcionado o equitativo. Pero esto no quiere decir que el mandato de la fracción cuarta del artículo treinta y uno constitucional sea solo un consejo al legislador que este pueda o no seguir, pues de ser así se llegaría a desnaturalizar el concepto de ley que es el de norma general de conducta obligatoria para todos y es obvio que el legislador no da consejos sino manda u ordena; y la acción de la Corte no debe ser en estos casos sistemática o constante, dada la naturaleza del impuesto y la del juicio de amparo, sino cuando aparezca que hay abuso notorio del poder que, al desconocer el mandato del legislador sobre equidad y proporcionalidad del impuesto, viola alguna de las garantías individuales, o sea cuando aparezca tan notorio ese abuso que amerite el correctivo del amparo para conservar intactas las garantías del quejoso. El mismo jurisconsulto Vallarta en sus Votos (tomo segundo, página treinta), reconoce que: “ Hay muchos casos de actos inconstitucionales de los representantes del pueblo los cuales solo pueden remediarse por la acción popular, y hay otros en que la línea de diferencia entre lo que es permitido y lo que no lo es, es tan imperceptible y oscura, que la decisión del legislativo debe aceptarse como final, aunque la opinión judicial sea diferente. Pero hay todavía otros en que es enteramente posible que el Legislativo traspase de una manera tan palpable los límites de la autoridad debida, que no podemos dudar del derecho que tienen los tribunales de intervenir, impidiendo lo que puede considerarse como una cruel extorsión; pero siempre que la naturaleza del caso sea tal que la acción judicial pueda ser ejercida”. De acuerdo con este concepto, es conveniente modificar la jurisprudencia de la Corte, estableciendo ahora que sí está capacitado el Poder Judicial para revisar los decretos o actos del Poder Legislativo en cada caso especial, cuando aparezca a los ojos del Poder Judicial que el impuesto es exorbitante y ruinoso, o porque se ha excedido el Poder Legislativo en sus facultades constitucionales. Esa facultad de la Suprema Corte de Justicia proviene de la obligación que tiene de examinar, cuando se ha reclamado como violación de garantías, la falta de proporción o de equidad en un impuesto; y si bien el artículo treinta y uno de la Constitución Política, que establece en su fracción cuarta esos requisitos como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de aquel derecho es una violación a las garantías que protegen los artículos catorce y dieciséis de la Carta Magna. De suerte es que, si la Suprema Corte, ante una demanda de garantías dirigida contra una ley o decreto que estableciera un impuesto notoriamente exorbitante y ruinoso resolviera negando el amparo, porque no es el Poder Judicial el capacitado para poner remedio a tal violación y dijera al quejoso que ese remedio lo encuentra mediante el sufragio popular negándose a refrendar su voto a los legisladores torpes o injustos y concediéndoselos a los que estime rectos, ecuanímenes y

patriotas , con tal razonamiento haría nugatoria la prescripción de la fracción primera del artículo ciento tres de la Constitución Federal que establece el amparo de garantías contra leyes que las violen, puesto que la misma razón podría invocarse para negar los amparos en todos los casos en que se reclame contra leyes. “

Finalmente el amparo le fue negado al quejoso, en el considerando SEXTO, la Suprema Corte se pronunció en los siguientes términos:

“SEXTO.-Como en el presente caso no aparece notoria la falta de proporción o equidad en el impuesto reclamado por el contribuyente, señor Maldonado, quejoso en este amparo no hay causa para concederle el amparo por este concepto y debe negársele por los anteriores razonamientos y no en acatamiento a la jurisprudencia que invoca el ciudadano Juez de Distrito en su fallo.”

La anterior ejecutoria dio lugar al criterio visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XVIII, pág.1013,donde se estableció que:

“Ahora sí estaba capacitado el Poder Judicial para revisar decretos o actos del Poder Legislativo en cada caso especial, cuando aparezca a los ojos del Poder Judicial que el impuesto es exorbitante o ruinoso o porque se ha excedido el Poder Legislativo en sus facultades constitucionales.”

Fuera de estos conceptos la Corte continuaba con la tesis de Vallarta de no inmiscuirse en los asuntos de política financiera, y sobre todo fijando los límites de la función judicial cuando debía pronunciarse respecto a controversias de carácter fiscal.

Ahora bien respecto al tema del presupuesto de egresos de la Federación, a finales del siglo XIX, el ilustre Ministro Ignacio L. Vallarta, se pronuniaba en los siguientes terminos:

“Esta Corte no podría, sin arrogarse un carácter político que no tiene, declarar que el presupuesto de egresos decretado por el Congreso es excesivo, o siquiera que alguna de sus partidas importa un gasto superfluo, que se debe suprimir. Pretender que los tribunales hagan algo de eso, es querer que se convierta en

parlamento, es querer que hagan política y no que administren justicia, es querer poner un tutor al Cuerpo Legislativo, quitándole su independencia". 93

Las anteriores ideas se consideraron indiscutibles en el seno de la Suprema Corte, y eludía a entrar al conocimiento de los asuntos financieros, pues habían quedado como verdades indisputables las reflexiones del ilustre Vallarta desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX

No obstante, en el año de 1957, nuevamente la Suprema Corte se pronunció en materia financiera y en una interpretación constitucional que efectuó la Segunda Sala, decidieron que como la fracción XXIX del artículo 73 constitucional fijaba cuales impuestos especiales podía establecer privativamente la Federación, éstos eran los únicos que podía imponer el Congreso, desentendiéndose de la fracción VII del mismo numeral que faculta al Congreso a establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

La consecuencia inmediatamente fue que provocó un problema económico al Gobierno Federal, el cual con tal criterio se encontró de pronto que sustancialmente cambiaba el sistema totalizador contributivo que tenía la Federación para financiar al presupuesto.

En efecto la Segunda Sala de la Suprema Corte al resolver los amparos en revisión números 4770/55 y 4856/55, estableció los siguientes criterios.

93.- Citado por YAÑEZ RUIZ, Manuel, en "El problema Fiscal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca. memorándum presentado al Pleno de la Suprema Corte, Informe octubre de 1970, anexo 21, página 349.

AGUAS ENVASADAS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS. LEY DEL IMPUESTO SOBRE PRODUCCION DE. El artículo 73 Constitucional en su fracción XXIX dispone que el congreso tiene facultad para establecer contribuciones en las diversas materias que en ella se enumeran cuya enumeración no se incluye a la industria de aguas envasadas; por otra parte, el artículo 124 de la propia Constitución, consecuente con el principio de nuestro régimen constitucional de derecho y de facultades expresas, determina que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Los términos claros e inequívocos de las dos disposiciones invocadas, nos llevan a la

conclusión de que no estando consignada la facultad del Congreso Federal para establecer contribuciones a la industria de aguas envasadas dentro de las facultades que expresamente le concede el mencionado artículo 73 constitucional, esa facultad debe entenderse reservada, tal como previene el transcrito artículo 124 de nuestra misma Constitución, a los Estados; por lo que la Ley del Impuesto sobre la producción de Aguas Envasadas resulta francamente violatoria de las disposiciones mencionadas y, consecuentemente, de las garantías individuales consignadas en los artículos 14 y 16 de nuestra Ley Suprema.

Amparo en revisión 4776/55. Embotelladora Canadá Dry de Orizaba, S. A. de C. V. 1º de marzo de 1957. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Franco Carreño. Quinta Epoca, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación. Tomo: CXXXI, página: 472.

LEY DEL IMPUESTO SOBRE EL CEMENTO PUBLICADA EL 24 DE DICIEMBRE DE 1954. el artículo 73 constitucional, que delimita las facultades del congreso de la unión, no confiere a este, en la fracción XXIX, la de establecer contribuciones sobre el cemento, ni la de señalar, a favor de los estados, participaciones en los impuestos relativos. sostiene la Secretaría de Hacienda que el congreso de la unión esta facultado por la ley fundamental del país para legislar sobre el cemento y establecer a favor de los estados participantes en los impuestos relativos; y se remite, fundamentalmente, como apoyo de su aseveración, a lo dispuesto por el artículo 73 constitucional, fracciones VII, X y XXX. ahora bien, aún cuando de acuerdo con la fracción VII invocada el congreso esta facultado para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, esta facultad no es ilimitada, sino que se condiciona a lo establecido por la fracción XXIX del mismo artículo 73, en la que se precisa sobre que materias se impondrán esas contribuciones, entre las cuales no se encuentra la relativa al cemento. en cuanto a la fracción X del propio precepto, que concede facultad al congreso para legislar en toda la república sobre comercio, entre otras materias, la autoridad recurrente argumenta en el sentido de que, como la ley impugnada en este juicio impone la modalidad de que el gravamen se cause sobre la salida de la mercancía como venta de primera mano, y que como esa venta es un acto de comercio respecto del cual puede legislar el congreso, debe concluirse que el gravamen reclamado en este negocio es constitucional. pero esta argumentación se desentiende de que el gravamen sobre la venta de que se trata no es sino una contribución sobre la venta del cemento, materia que, como queda dicho, no está entre las que pueden ser motivo de contribuciones, señaladas limitativamente por la fracción XXIX del mencionado artículo 73 constitucional. por último, si bien la fracción XXX del mismo precepto concede al congreso la facultad de expedir todas las leyes que sean necesarias a fin de hacer efectivas las facultades a que ese artículo se refiere, esto significa que el congreso, cuando se incluya en la fracción XXIX lo relativo a cemento, podrá legalmente expedir todas las leyes necesarias para hacer efectiva la facultad de establecer contribuciones sobre lo que se relacione con el cemento, pero no antes.

Juicio de Amparo promovido Por Cooperativa Manufacturera de Cemento Portland, "La Cruz Azul", S. C. L., Contra Actos Del Congreso de La Unión y los

Cc. Presidente de La República, Secretario de Hacienda y Crédito Público y Otras Autoridades. Toca 4856/955/2a. fallado el 10 de septiembre de 1956. Amparando. Por Unanimidad de Cuatro votos, En Ausencia Del señor Ministro Nicéforo Guerrero. Ponente: el señor Ministro Octavio Mendoza González. Secretario: Lic. José Orozco Lomelín. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Segunda Sala, Informe 1956, página 48.

Con estas decisiones de la Suprema Corte, los impuestos no señalados en la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, legalmente no podrían recaudarse, privando automáticamente a la Federación de importantes fuentes impositivas, con el consecuente déficit presupuestal.

La situación anterior motivó que el Ejecutivo Federal, rápidamente enviara una iniciativa al Congreso de la Unión para reformar la Ley Orgánica de los Tribunales de la Federación proponiendo que la resolución de los amparos en revisión por leyes tachadas de inconstitucionales, correspondiera al Pleno de la Suprema Corte y no a una Sala de dicho Poder.<sup>94</sup>

Como ya indicamos, salvo la decisión judicial sobre la inconstitucionalidad de una ley financiera o la interpretación directa de un precepto de la Constitución referido a la materia financiera, la intervención del poder público en la función judicial, no participa en la formulación del proyecto salvo el de la elaboración del anteproyecto de los órganos que lo integran en general, ni en la presentación, aprobación y ejecución del mismo.

Como ya advertimos cuando el poder público se decide a interpretar los textos legales y constitucionales, afecta la esencia misma de la actividad financiera, infortunadamente sólo en dos ocasiones ha ocurrido esto.

94.- Citado por YAÑEZ RUIZ, Manuel, en "El problema Fiscal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, memorándum presentado al Pleno de la Suprema Corte, octubre de 1970, anexo 21, páginas 359 y 360..

Recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación con nuevos instrumentos jurídicos como son la acción de inconstitucionalidad ha vuelto a pronunciarse en materia financiera y en esta ocasión examinó el presupuesto de egresos del Distrito Federal, y estableció la siguiente jurisprudencia:

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARACTER DE NORMA GENERAL. Por "Ley del Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues, estos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente.

Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Angel Ramírez González.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 24/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve. Novena Epoca Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Abril de 1999, Tesis: P./J. 24/99, página: 251

Examinando el pronunciamiento judicial en cuestión advertimos que contiene diversas afirmaciones, en primer término establece la diferencia entre ley y decreto del presupuesto, y señala que el

segundo no otorga competencias, ni establece derechos, ni obligaciones pues estos ya están previstos en la ley que aplica, , tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley.

Pero, ¿cual es el origen de estas ideas? ¿de donde surgen?. Dichas ideas surgen entre 1862 y 1866 en el Norte de Europa en Prusia, a raíz de un conflicto constitucional entre poderes, enfrentados por una parte el Parlamento y por la otra el Kaiser, con motivo de la aprobación del presupuesto.

Como bien nos lo demuestra el Ex-Presidente del Tribunal Constitucional de España, Don Álvaro Rodríguez Bereijo, estas ideas fueron elaboradas por Paul Laband, en 1871 en su obra “Das Budgetrecht” (Derecho del Presupuesto), aquí formuló la teoría de la dualidad de la ley del presupuesto, esta doctrina se origina de una doble preocupación política: Por una parte a la desconfianza del Ejecutivo hacia el Legislativo, en caso de que este no aprobara el presupuesto, y por la otra a la preocupación de una posible paralización y trastorno de la normal actividad estatal como consecuencia de la recusación presupuestal del Legislativo. De aquí surge la necesidad de justificar jurídicamente la actuación del ejecutivo en el caso de la no aprobación presupuestal.<sup>95</sup>

Las ideas básicas de esta doctrina son: el presupuesto en sí no es una norma jurídica, es una norma de administración o acto administrativo, y está condicionado y limitado por las leyes materiales preexistentes que establecen los ingresos y los gastos no pueden ser derogados por el presupuesto; la autorización presupuestal del parlamento sólo es para descargar al gobierno de toda responsabilidad de este modo el Parlamento no puede dejar de aprobar el presupuesto y si se niega, al tratarse de un acto administrativo de un simple plan de gestión, el gobierno bajo su exclusiva responsabilidad puede recaudar los ingresos y erogar los gastos sin que esto sea ilegal pues como ya dijimos la aprobación legislativa persigue un fin administrativo.

95.-Cfr. RODRIGUEZ BEREIJO, Alvaro, op. cit. página 54.

Para desarrollar la postura de Paul Laband, es necesario partir a priori de una premisa que nos ayudará a entender cabalmente, la génesis de sus ideas, dicha premisa es “el principio monárquico”, en

efecto, este consiste en la soberanía del rey y la preeminencia jurídico-política de éste sobre las Cámaras representativas frente al principio de soberanía de la representación popular propio de la monarquía parlamentaria. Esta configuración de la monarquía constitucional alemana se apoyó en este principio y fue la fuente formal del derecho público alemán del siglo XIX.<sup>96</sup>

Para Paul Laband, ley es únicamente la declaración de un principio jurídico, la fijación querida y consciente de una norma, por consiguiente no es norma toda manifestación de la voluntad estatal sino solamente aquella cuyo contenido sea un precepto jurídico, una norma para regular o resolver relaciones jurídicas. <sup>97</sup>

96.- Schmitt, Schmitt, "Teoría de la Constitución, Alianza Editorial, S.A. Madrid España, 1996, segunda reimpresión .-" contrariamente a lo sostenido por P. Laband, y expresa: "Ley es una norma jurídica, es decir, un precepto, en que el Estado se dirige a sus súbditos, «para fijar entre ellos y él mismo los límites de lo permitido y lo que puede hacerse». «Pues es una cualidad de toda ley en sentido material el poner límites a la libertad personal en general y a la propiedad en especial» (Anschütz, artículo Gesetz Ley-, en el Diccionario de Derecho político y administrativo de Stengel-Fleischman, n, pág. 215). Según Anschütz, se daba «entonces, 1848, como antes, como hoy, sólo un concepto material de Ley...», que quiere envolver y envuelve la fórmula: Libertad y Propiedad». El artículo 62 de la Constitución prusiana de 31 de enero de 1850 («el Poder legislativo será ejercido en común por el Rey y las dos Cámaras») la da por supuesta al declarar que se necesita una ley aprobada con la cooperación de la Representación popular para invadir la libertad y propiedad, y que Ley = límite de la libertad o de la propiedad) es necesario considerar la situación política de donde surgió. En la lucha política contra un fuerte Gobierno monárquico, la cooperación de la Representación popular tenía que ser acentuada cada vez con más fuerza, como criterio adecuado, hasta convertirse en lo decisivo. Al exigirse para la Ley, ante todo, políticamente, la cooperación de la Representación popular, se explica esta inversión de términos, sencilla desde el punto de vista político, pero lógicamente falsa: lo que aparece mediante la cooperación de la Representación popular es Ley. Imperio de la Ley significa entonces cooperación, o, en definitiva, imperio de la Representación popular. La burguesía trataba de preservarse de invasiones en la libertad personal y propiedad privada, y planteó, como cosa del Estado de Derecho, la exigencia de que tales invasiones sólo pudieran verificarse «a base de una Ley». Ley era, en este sentido, la cooperación de la Representación popular, de la representación de los afectados por la invasión de que se tratase. Al contrario, una Ordenanza emitida por el Rey solo aun cuando, por lo demás, sea recta, razonable y certera, y corresponda a todas las cualidades de una verdadera norma jurídica no será considerada como Ley."...pág 156, 157.

97.- Laband, Paul Derecho Presupuestario, traducción española, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pag. 8.) .

Paul Laband pretendía con la teoría dualista de la ley dominar con una fórmula racional la problemática competencial de la monarquía constitucional basada en el principio monárquico, resolviendo además uno de los problemas más difíciles del derecho constitucional la delimitación de las esferas del derecho constitucional, la delimitación de las esferas respectivas de competencia entre ley y reglamento.

La distinción de ley formal y ley material tenía una intención política implícita evidente, eliminar de la competencia del parlamento como competencia exclusiva del poder ejecutivo determinados actos de gobierno o de alta administración.

Para Laband la norma constitucional que establece el principio de anualidad del presupuesto, es solo competencial, esto es fija la competencia de las cámaras en su participación en el ejercicio de la función legislativa, sin atribuir al presupuesto la naturaleza de ley en el sentido material del término como acto de voluntad del Estado.

Así pues el mandato constitucional de que el presupuesto haya de hacerse mediante ley, no le confería ninguna naturaleza jurídica específica, ni supone una reserva material de la ley, implica tan solo la imposición de una forma especial en la emanación de ciertos actos de gran importancia política o económica.

Laband quería desvincular el derecho del presupuesto del régimen constitucional y parlamentario y separar el poder de representación popular en materia financiera, históricamente más antigua del Poder Legislativo. De esta manera se justificaba más cómodamente el vaciamiento de contenido de la intervención de las cámaras legislativas en el procedimiento presupuestario y la consideración del presupuesto como materia que compete exclusivamente al Ejecutivo.

Para Laband la intervención de la representación popular a través de sus órganos no se tipifica como participación en el poder legislativo sino como participación en el llamado poder ejecutivo. Lo que significa que en materia presupuestaria no existe reserva material de la ley puesto que la aprobación del presupuesto no tiene nada que ver con la función legislativa sino de control político la

participación de las cámaras den determinadas decisiones de Estado de gran importancia.

Como se advierte del texto de la jurisprudencia referida esta contiene ideas idénticas a la teoría de Laband. 98

El criterio de la Suprema Corte que examinamos adolece de consistencia, en efecto, resulta incomprensible a estas alturas que se siga sosteniendo la teoría de Laband ¿que sentido tendría entonces la intervención de la Cámara de Diputados o la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en la aprobación del presupuesto, sí se trata de un acto administrativo, que no tiene el carácter de norma jurídica?

El criterio judicial referido menciona que el decreto autoriza al ejecutivo a gastar, sin embargo, omite indicar que la decisión presupuestal le corresponde al Legislativo y confunde o le pretende dar una connotación administrativa al término “autorización “, cuando de lo que se trata es de un acto del Poder Legislativo en el ámbito de sus facultades constitucionales ejercitando su poder financiero.99

También se dice que las erogaciones del presupuesto son para obras y servicios públicos, esta tesis fue elaborada en Italia por Marco A. De Viti de Marco sobre esta posición el tratadista italiano

98.- Cfr, RODRIGUEZ BEREJO, Alvaro, op.cit. página 56 respecto a la teoría de Laband, sostiene: ” Su propósito era desvincular el derecho del Presupuesto del régimen constitucional y parlamentario y separar el poder parlamentario en materia financiera del poder Legislativo, históricamente más antiguo que este, y por consiguiente, distinto de él para justificar así más cómodamente el vaciamiento de contenido de la intervención de las Cámaras Legislativas en el procedimiento presupuestario y la consideración del presupuesto como materia que compete exclusivamente al ejecutivo.” 59..

99.- Cfr, RODRIGUEZ BEREJO, Alvaro, quien examina este concepto y expresa: “ El concepto de autorización tenía una significación esencialmente política: Correspondía a una división simple de las competencias de los poderes del Estado en materia financiera; <<no correspondía al contenido mismo de la decisión presupuestaria como aparecen creer algunos autores (Duverger,Waline), que juzgan el término <<autorización>> poco adecuado: el acto presupuestario no autoriza, propiamente hablando, los gastos y los ingresos, no da a los funcionarios el derecho de efectuar los gastos y los ingresos; podía perfectamente obligar a estos funcionarios a realizarlos, imponiéndoles una obligación y no un derecho (por ejemplo para los ingresos fiscales), la idea de autorización se refería simplemente a la separación de poderes entre el parlamento que decide y el gobierno que ejecuta. En suma esta idea del Presupuesto del Estado-acto de autorización no era más que el reflejo de la idea del presupuesto del Estado-acto legislativo; se trataba de dos modos complementarios e intercambiables de expresar una misma realidad: el

presupuesto del Estado siendo un acto legislativo, era por eso mismo un acto de autorización, no podía ser más que un acto del parlamento y, en modo alguno, un acto de gobierno.." op. cit. páginas 72 y 73.

B.Griziotti, respecto a los servicios públicos nos explica: "De Viti de Marco confunde así la actividad financiera del Estado distribuidor de las cargas públicas con la actividad del Estado productor de los servicios públicos. La concepción del Estado productor de los servicios es extraña al campo propio de la Hacienda; es el acto de los costos lo que interesa en mayor grado al financiero." 100

La Suprema Corte olvidó que el presupuesto de egresos antes de ser un decreto es un proyecto que envía el ejecutivo, no es un acto administrativo concluido o definitivo, completo y perfecto; existe además la posibilidad de que la Cámara lo modifique, adicione o rechace al hacerlo así actúa ejercitando una facultad propia de la actividad legislativa, por lo cual no puede tratarse de un acto administrativo.101

Sí se tratara de un acto administrativo, entonces ¿porque carece de fuerza ejecutiva sin la aprobación del Legislativo?. Los efectos jurídicos derivan de su aprobación. Además el presupuesto es aprobado por diputados que tienen la representación popular, de ninguna manera son funcionarios administrativos.

Como hemos visto la línea argumentativa del criterio de la Suprema Corte arriba transcrita, ineludiblemente tiene adecuación con la teoría de Paul Laband, y subyace de forma evidente el principio monárquico, el cual es totalmente ajeno a nuestra vida constitucional, parecería que dicha teoría ya estaba sepultada, sin embargo como vemos la Suprema Corte , la retomó y revitalizó , a pesar de que en Alemania forma parte de la historia de su derecho publico.

Inclusive el Tribunal Constitucional de España cuando hubo de pronunciarse sobre la naturaleza del presupuesto, estableció : " la equivalencia de la Ley de Presupuestos como ley en sentido formal no traduce la realidad de este momento." (STC27/1981, del 20 de julio F.J. 3o). Esto significa que carece de utilidad para la comprensión de los modernos problemas juridicopolíticos.

100.- GRIZIOTTI, Benvenuto, op. cit. página 37

101.-Cfr, MYRBACH –RHEINFELD, Franz von, : " Précis de Droit Financière, Giard et Briere, París,1910,pág.31. Lo expresa con meridiana claridad : " <<denegar el presupuesto o más

exactamente la autorización para gastar y denegar los impuestos no es oponerse al funcionamiento del Estado, sino oponerse a la conducta de determinadas personas en los asuntos del gobierno. No debe verse ahí la intención de <<disolver el Estado>>, ni obstaculizar el ejercicio de sus funciones.” Citado por RODRIGUEZ BEREJO, Alvaro. op. cit. página. 103.

Esta teoría de la dualidad de la ley, la naturaleza del presupuesto como acto administrativo es ajena y pugna con nuestro sistema político. A finales del siglo XIX y gran parte del siglo XX en la Suprema Corte de Justicia de la Nación la conducta constitucional de las decisiones judiciales estaba inspirada en los constitucionalistas norteamericanos y los criterios emitidos por la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica.

En efecto, como atinadamente exponía el entonces Ministro de la Suprema Corte Don Mariano Azuela Rivera, en la sesión celebrada el 15 de agosto de 1962 con motivo de la discusión del amparo 5287/55, promovido por Alfredo Sierra Arriaga, en contra de del Departamento del Distrito Federal como acto reclamado el artículo 535 de la Ley de Hacienda. En esa sesión el Ministro decía que: “vivimos todavía bajo el signo de Vallarta, pero en un campo de depuración” .102

Consideraba que partes sustanciales de la doctrina de Vallarta aun permanecen con toda su fuerza, sobre todo cuando se establecía que esta reservada a la sabia y patriótica discreción del legislador, no solo fijar los gastos públicos aumentados o disminuyéndolos según lo exijan la honra y los intereses del país.

En esta parte se basaba Vallarta en la obra de Cooley denominada “Las limitaciones constitucionales”, Cuarta edición página 640, en la que decía “El poder legislativo debe tener también facultad, para elegir a discreción las materias que han de pagar contribuciones. La regla de uniformidad requiere que dentro de los límites de los distritos las contribuciones sean proporcionales entre todas las materias que han de pagarlas.

Consideraba asimismo que ha permanecido intocable la tesis que expone en la página 29, tomo II de sus Votos en la que dice “La fijación de los gastos públicos es una de esas materias que según doctrinas, son de la exclusiva competencia del legislador, sin que los tribunales puedan en caso alguno intervenir en ella.

El ilustre jalisciense siendo Presidente de la Suprema

Corte expuso: Esta Corte no podrá sin abrogarse un caracter

102.-Citado por YAÑEZ RUIZ, Manuel, en "El problema Fiscal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, memorándum presentado al Pleno de la Suprema Corte, octubre de 1970, anexo 21, página 360.

politico que no tiene declarar que el presupuesto de egresos decretado por el Congreso es excesivo o siquiera que alguna de sus partidas importa un gasto superfluo que se debe suprimir .Consideraba incapacitada a la Corte para justipreciar la necesidad de los impuestos su conveniencia politico-social o bien los propositos economicos manejados a traves de la politica fiscal pues si intervenia se suplantaria el Poder Judicial al Legislativo convirtiendose en Parlamento cuando su mision no era esa sino la de administrar justicia.

Todavia hasta la presentación de un memorandum por parte del Ministro Manuel Yañez Ruiz ante el Pleno de la Suprema Corte en octubre de 1970, la Suprema Corte estabamos bajo el signo de Vallarta, el Ministro Yañez Ruiz decia: " De las exposiciones que se han hecho sobre los conceptos de Vallarta y los conceptos expresados por la Corte en la ejecutoria de Aurelio Maldonado, vemos que no existe una contradicción absoluta y terminante , sino que unicamente la Corte consideró que podía intervenir en el papel de juzgar la equidad y proporcionalidad de las contribuciones cuando estas fueran exorbitantes o ruinosas o porque se hubiera excedido el Poder Legislativo en sus facultades constitucionales , pero fuera de estos dos puntos ,la Corte respetaba la teoría de Vallarta y la jurisprudencia sentada por el más alto Tribunal de la República."

El propio Vallarta examinó las siguientes interrogantes:

¿Pueden los tribunales juzgar de la proporción del impuesto con relación al capital?

¿Cuando en que casos les es licito intervenir en los actos del Poder Legislativo relativos a su facultad de decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos públicos?

Al respecto con honestidad reconocía : "Sin doctrinas , sin precedentes, sin ejecutorias entre nosotros, estas graves cuestiones

tienen a la vez una novedad completa y una importancia indisputable. Delicada y difícil como su resolución es, no he querido fiarme de mis propios razonamientos sino que he ocurrido a la fuente de nuestro Derecho Constitucional, a la jurisprudencia americana, en busca de doctrinas que ilustren mi opinión, en solicitud de fundamentos para el voto que voy a dar.

Más adelante agregaba apoyándose en Burroughs. (On law of taxation. Edición de 1877, pag. 22). "La fijación de los gastos públicos es una de esas materias que, según estas doctrinas son de la exclusiva competencia del legislador.

En el voto que dio Vallarta citaba a Cooley. (On Constitutional Limitations) al Justice Marshall, Sedgwick (On Constitution) invocaba los siguientes precedentes :  
Wheaton, vol. 4, páginas 428-430; Morfost v. Unger cte. Iowa-92 ; Mr Justice Miller.-Loan association v. Topeka Wallace's reports, vol. 20, pag. 662.

Finalmente como corolario de sus argumentaciones para la posteridad Vallarta pronunció lo siguiente:

"La gravedad de este caso, da lugar a una reflexión importante: nuestras instituciones son una mentira sin el ejercicio del derecho electoral ; si de este se prescindiera, si el pueblo no lo reivindica, seguirá siendo imposible mantener el sabio equilibrio entre los Poderes que la Constitución estableció. Ojala que en lo futuro no se busque el remedio contra leyes injustas o antieconómicas en la omnipotencia de la Corte, sino en el mutuo interés que el pueblo y sus representantes deben tener para que estos no graven a aquél con impuestos onerosos. Permítaseme hacer esta reflexión que tan importante brota del estudio constitucional que he hecho."

Con los anteriores argumentos es dable sostener que el criterio que pronunció la Suprema Corte aquí examinado no solo se apartó de las ideas de Vallarta, sino que las sustituyó por las ideas de Paul Laband, con una argumentación ajena a nuestra formación constitucional desprovista de sentido y de fines, contraria a la división de poderes al reconocimiento de la representación popular, y anteponiendo de forma preponderante el principio monárquico propio del régimen

prusiano al principio democrático y representativo establecido en nuestra Ley Fundamental.

El 24 de octubre de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la sentencia, tres votos particulares, dos paralelos, uno de minoría y uno concurrente, relativos a la Controversia Constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Los actos cuya invalidez se demandó fueron:

Los actos de la Cámara de Diputados siguientes:--- 1.- El Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, de fecha 14 de diciembre de 2004, aprobado por el Pleno de ese órgano legislativo en sesión de la misma fecha y notificado al Ejecutivo Federal mediante oficio número DGPL 59-II-0-1276.--- 2.- El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 (en lo sucesivo, el Decreto PEF 2005) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del año 2004, únicamente en cuanto a las disposiciones, renglones, anexos o artículos que se detallan en:--- a) El Apartado B del Primer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.-- b) El Apartado D del Segundo Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.--- c) Los numerales 1 a 5 del Apartado C del Tercer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.--- 3.- Las órdenes derivadas de los artículos Transitorios y anexos del Decreto PEF 2005 impugnado, por medio de las cuales se pretende obligar al Ejecutivo Federal, así como a sus dependencias y entidades para ejecutar actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución Federal que se precisan a lo largo de esta demanda.

La litis constitucional se hizo consistir en :

**1.-** Si el Presidente de la República, en su carácter de Titular del Poder ejecutivo, se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

**2.-** Si la facultad otorgada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos que le envía el Ejecutivo Federal, encuentra alguna limitación constitucional, o bien, si es absoluta.

**3.-** Si las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto de Egresos, para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, transgreden o no los principios de División de Poderes y Supremacía Constitucional, instituidos en los artículos 49, 74, fracción IV, 89, fracción I, 90 y 133 de la Constitución Federal.

El proyecto aprobado por la mayoría inicia el examen de la controversia afirmando lo siguiente:

Para ello, resulta necesario precisar que el veto es un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y un mecanismo a través del cual la Constitución evita que un Poder se sobreponga a otro, estableciendo así un sistema de pesos y contrapesos, esto es, si la función esencial del Poder Legislativo es expedir leyes, al Poder Ejecutivo se le confiere la facultad mediante el ejercicio del veto de neutralizar, temporalmente, todo acto que considere lesivo.

Así, a través del veto el Ejecutivo participa en el procedimiento legislativo, puesto que el proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo no alcanza ese carácter, sino hasta después de que precluye, para el Ejecutivo, el plazo para emitir sus observaciones, o bien porque, habiéndolas presentado, no fueron aceptadas o, aceptándolas, modificó el proyecto original, en donde al término de cualquiera de estas hipótesis, el Ejecutivo tiene entonces la obligación de promulgar y publicar la Ley o Decreto.

Luego, la facultad de veto es una prerrogativa del órgano Ejecutivo consistente en la posibilidad de hacer llegar al órgano Legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo; en este sentido, el veto, es un medio de participación para una colaboración efectiva entre poderes

Respecto al primer punto el proyecto de la mayoría resolvió que:

De la interpretación armónica de lo establecido en los artículos antes transcritos se advierte, en principio **la facultad del Ejecutivo Federal para formular observaciones a todo proyecto de ley o decreto, emanado tanto del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras** en ejercicio de sus facultades exclusivas.

Lo anterior, porque del primer párrafo del artículo 72 se advierte que el procedimiento legislativo como tal es uno solo; pues la circunstancia de que en dicho párrafo se contenga la expresión **“cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras”**, únicamente puntualiza que, tratándose de proyectos de

leyes o decretos competencia del Congreso de la Unión, la discusión tendrá lugar de manera sucesiva en ambas Cámaras, esto es, que la misma no podrá realizarse de manera simultánea por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Así, al no existir diferentes procedimientos legislativos que atiendan a la distribución constitucional de facultades entre el Congreso de la Unión y cada una de las Cámaras que lo conforman y, tampoco específicos ni diferentes para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones, es incuestionable que las formalidades contenidas en el artículo 72, antes mencionado, regulan tanto la actuación del Congreso, como la de las Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas, en el entendido de que, por lo que hace a estas últimas, el mismo deberá adecuarse con la exclusión de las normas referidas de manera específica a actos bicamarales; procediendo, en consecuencia, a atender solamente las reglas normativas pertinentes.

Sin que sea óbice a lo anterior, que en el artículo 74, se establezcan facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, pues ello, únicamente significa un ámbito competencial que por su exclusividad impide al Congreso de la Unión y a la Cámara de Senadores asumir las materias reservadas a la Cámara de Diputados.

En concordancia con lo anterior, se destaca que **el ejercicio de facultades exclusivas no da lugar a restringir el derecho de veto del Ejecutivo Federal, pues tal hipótesis no se prevé como prohibitiva de la facultad de formular observaciones**; ya que dichas restricciones se encuentran consignadas de manera expresa en el inciso J del artículo 72 y en el último párrafo del artículo 70.

Por otro lado, en términos de lo señalado en el inciso C del artículo 72, el proyecto desechado parcial o totalmente por el Ejecutivo, deberá ser discutido de nueva cuenta y, **si es confirmado por las dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión correspondiente, tratándose de actos unicamarales, el proyecto será decreto y volverá al Ejecutivo Federal para su promulgación; además, la votación será nominal.**

Como corolario de lo expuesto y de la interpretación sistemática los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucionales, se arriba a la conclusión de que **el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y que, en su caso, las mismas deberán ser superadas por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente.**

Muy lamentable y en opinión personal de una rudeza innecesaria, que a nada práctico conduce el comentario contenido en el siguiente párrafo del proyecto aprobado por la mayoría donde se advierte el sesgo autoritario que se le atribuye al Legislativo, no ya como un cuerpo elegido por el pueblo mexicano, sino constituido únicamente como obstáculo al Ejecutivo Federal.

“De lo anterior se advierte que las causas que dieron lugar a instituir constitucionalmente el derecho de veto del Ejecutivo Federal, fueron el cúmulo de acontecimientos que, por el exceso de facultades otorgadas al Poder Legislativo y despojadas al Ejecutivo, habían provocado crisis políticas y sociales en nuestra nación, en la medida en que el Presidente de la República, se vio impedido para poder cumplir a cabalidad con su encargo, alterando el principio de equilibrio de poderes y que, la finalidad de su inclusión es, precisamente mantener un justo equilibrio entre los Poderes de la Unión.”(página 46)

En respuesta a las objeciones a los argumentos de la Cámara de Diputados, se reiteró:

si bien es cierto que la aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, ello únicamente significa un ámbito competencial(página 47)

Respecto al procedimiento legislativo la opinión de la mayoría fue la siguiente:

Además, no puede considerarse que el procedimiento para la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos, sea diverso al previsto en el artículo 72 constitucional, atendiendo a que en el artículo 74, fracción IV, no se contiene una regulación específica y formal de dicho procedimiento, pues no establece la forma de proceder en cuanto a su discusión, votación y aprobación, lo que aunado a lo establecido en el primer párrafo del citado artículo 72, lleva a concluir que el procedimiento legislativo, como tal, es uno solo; pues la expresión **“cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras”**, únicamente puntualiza que, tratándose de proyectos de leyes o decretos competencia del Congreso de la Unión, la discusión tendrá lugar de manera sucesiva en ambas Cámaras, esto es, que la misma no podrá realizarse de manera simultánea por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Todos los argumentos de la Cámara de Diputados fueron desechados y concluyeron diciendo: de acuerdo a la interpretación literal, sistémica, histórica y genético-teleológica (sic)

El artículo 74, fracción IV, no se contiene prohibición alguna para que el Presidente de la República formule observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y tampoco en los artículos 70, último párrafo y 72, inciso J; además de que, atendiendo a la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica, de los artículos 71, 72, 74, fracción IV y 75, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (página 51)

Ahora bien examinando los argumentos esgrimidos en el criterio judicial, advertimos afirmaciones que dentro de nuestro marco constitucional son insostenibles.

En efecto entre otras cosas se dice que el llamado derecho de veto surge para mantener el equilibrio de poderes y como consecuencia del exceso de poderes otorgados al Legislativo y causante además de provocar crisis políticas y sociales en nuestra Nación, como se advierte de esta idea se pretende justificar que el llamado derecho de veto otorgado al Ejecutivo tiene como utilidad práctica mantener el equilibrio de poderes.

¿Pero en realidad esto es así? lo que no parece ser acorde con lo que dice la Constitución General de la República.

Ahora bien al inicio del estudio de la controversia constitucional la Suprema Corte fija el sentido de lo que entiende por veto, procedimiento legislativo y efectos del veto, en este sentido se afirma que :

1.-El veto es un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y un mecanismo a través del cual la Constitución evita que un Poder se sobreponga a otro, estableciendo así un sistema de pesos y contrapesos.

2.-Si la función esencial del Poder Legislativo es expedir leyes, al Poder Ejecutivo se le confiere la facultad mediante el ejercicio del veto de neutralizar, temporalmente, todo acto que considere lesivo.

3.-A través del veto el Ejecutivo participa en el procedimiento legislativo, puesto que el proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo no alcanza ese carácter, sino hasta después de que recluye, para el Ejecutivo, el plazo para emitir sus observaciones, o bien porque, habiéndolas presentado, no fueron aceptadas o, aceptándolas, modificó el proyecto original, en donde al término de cualquiera de estas hipótesis, el Ejecutivo tiene entonces la obligación de promulgar y publicar la Ley o Decreto.

4.-La facultad de veto es una prerrogativa del órgano Ejecutivo consistente en la posibilidad de hacer llegar al órgano Legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo; en este sentido, el veto, es un medio de participación para una colaboración efectiva entre poderes

A fin de dilucidar el tema y exponer nuestro punto de vista sobre las afirmaciones anteriores, consideramos es necesario acudir a la fuente que da sustento a dichas ideas, de donde proceden a fin de y cerciorarnos directamente si existe adecuación con nuestro régimen constitucional.

Como ya señalamos las ideas sobre la materia presupuestal surgen en Europa, específicamente en el siglo XIX en la hoy desaparecida Nación Prusiana. Esta nación bajo el régimen monárquico constitucional del Kaiser Guillermo Federico se dio una constitución el 31 de enero de 1850, la cual en sus artículos 62 y 99, en su idioma original establecían:

“Artikel 62.- Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaft durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt.

Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich. Finanzgesetz-Entwürfe und Staatshaushalts-Etats werden zuersts der zweiten Kammern vorgelegt letztere werden von der ersten Kammer im Ganzen angenommen oder abgelehnt.

Artikel 99.- Alle Einnahmen und Ausgaben des Staats müssen für jedes Jahr im Voraus veranschlagt und auf den Staatshaushalts-Etats gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt.” #

Si traducimos las disposiciones de los artículos referidos, el contenido es el siguiente:

“Artículo 62 .- El Poder Legislativo es ejercido conjuntamente por el Rey y las dos Camaras.  
Se requiere la conformidad del Rey y las dos Camaras para cada ley.  
La ley de presupuesto y el estado financiero, serán presentados primeramente a la segunda Camara.  
Estos ultimos serán aceptados o rechazados por la primera Camara en sutotalidad o rechazados..

Articulo 99.- Todos los ingresos del Estado con antelación deben estimarse para cada año y se establecerán en el presupuesto del Estado.  
Esto ultimo se determina anualmente por una ley.”

Como es visible el Poder Legislativo se ejercía conjuntamente por el Rey y las dos camaras, por lo tanto se requería necesariamente la conformidad de ambas camaras y el Rey para producir leyes.

Vemos que en este escenario resulta valido e incontrovertible afirmar sobre la existencia de la colaboración de poderes en la función legislativa o la concepción del veto como una forma de equilibrar poderes .

En efecto, si se parte de la premisa inexcusable de que el Poder Legislativo se ejerce conjuntamente tanto por el Ejecutivo como por las dos camaras ,entonces no existe objeción en reconocerle al Ejecutivo que este pueda neutralizar las leyes que considere lesivas o que pueda vetarlas por ser depositario también del Poder Legislativo y por ende legitima participación en el proceso legislativo.

Como se observa las afirmaciones sustentadas en el criterio judicial que examinamos se adecua perfectamente a las disposiciones de la Constitución Prusiana de 31 de enero de 1850.

Contrariamente a nuestra tradición judicial la linea de conducta que se había trazado el Poder Judicial de la Federación se sustentaba en las ideas del ilustre Vallarta que las tomó de la jurisprudencia y doctrinas contenidas en las opiniones y criterios judiciales del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos Joseph Story .

Ahora bien respecto a la materia tributaria, como es la intervención de las camaras legislativas en los Estados Unidos de America; en palabras de Story :

“Todos los proyectos de ley que establecen impuestos deben iniciarse en al Cámara de Representantes, pero el Senado puede proponer o concurrir con enmiendas como en las demás proyectos de ley. Esta disposición, en lo que concierne a lo que propiamente se llama “money bill”, está tomada de la Cámara de los Comunes de Gran Bretaña .Y este privilegio se basa en que, procediendo la renta del pueblo, sea el pueblo solo quien se imponga las contribuciones .”(pag.95).

“La clausula siguiente se relaciona con la facultad dada al Presidente para aprobar o rechazar la ley.La utilidad de dar un derecho de veto al Presidente no parece haber encontrado mucha oposición en la Convención. La discusión versó solamente sobre la cuestión de saber si nel veto debía ser absoluto o limitado;en este último caso qué mayoría de cada Cámara sería necesario para hacer válida la ley,en fin, el veto debía ser acordado al Presidente solo, o si debía tener el asentimiento de alguna de las dos cámaras. Esta materia presenta dos puntos que examinar: primero la utilidad de conferir esa facultad al Presidente, segundo qué límite debía ponerle la legislación para impedir que se hiciera de él un uso perjudicial.

1.- El primer punto se presenta bajo dos aspectos: ¿el veto debe ser absoluto o limitado? Un veto absoluto parece a primera vista el medio de defensa más natural del Poder Ejecutivo; pero en un gobierno libre no es un arma bastante segura, ni aun bastante defensiva. En las ocasiones ordinarias, no se le empleará con bastante firmeza, en las ocasiones extraordinarias se podrá abusar de él. Por otra parte, la ausencia de un veto absoluto tiende a debilitar el Poder Ejecutivo, pero este inconveniente puede desaparecer o contrabalancearse por medio de otras combinaciones ,como en los casos en que el Senado concurre con el Presidente para hacer los tratados y para ratificar ciertos nombramientos. El Senado, al ser su organización más fuerte que el Presidente ,podría defender el derecho constitucional de éste, sin separarse completamente de sus funciones legislativas.Por otra parte el veto absoluto del Poder Ejecutivo tendería a crear una influencia reaccionaria que fortificaría la independecia del Senado. En Inglaterra el rey, como concurre a la formación de leyes, goza de un veto absoluto;...

Por lo demás ,el ejemplo de Inglaterra no es una autoridad suficiente para Estados Unidos de America,la organización entera de nuestro gobierno es tan diferente,sus elementos se asemejan tan poco a los del gobierno de Gran Bretaña,que ningun argumento sacado de los usos de aquel país podría ayudarnos a constituir convenientemente nuestro Poder Ejecutivo.

Otra ventaja de someter a ciertas condiciones el derecho de veto es que no constituye una repulsa absoluta,que pudiera excitar animosidades entre los poderes del gobierno.Toma el caracter de una simple apelación al Congreso mismo,una solicitud en revisión de su propio juicio. Un Presidente que pudiera vacilar en usar del veto absoluto no tendría escrupulo alguno en provocar un nuevo examen sobre sus propias objeciones , y aun cuando sus observaciones no fuesen aprobadas tendrán la ventaja de haber llamado la atención y la discusión de modo que resalten los fundamentos, la política y la sabiduría de las medidas adoptadas.El abuso de este poder restringido así, es decir, su empleo por pretextos frívolos, por exigencias de partido , o por la vanagloria de un triunfo sólo podrán excitar el odio o hacer caer en el desprecio.

...

La clasula que termina esta sección establece que toda orden, resolución o voto,para el cual el concurso de ambas cámaras fuese necesario (excepto en una cuestión de aplazamiento) se presentará al Presidente y se seguirá la misma marcha que respecto a las demás leyes.Sin esta disposición,las Cámaras habrían empleado la forma de una orden o de una resolución,en lugar de la de proyectos de ley, y de esta manera podrían en las partes más importantes de la legislación impedir al Presidente el ejercicio de su derecho de examen.”(pag.98)

Del texto transcrito se obtienen las siguientes conclusiones :  
procediendo la renta del pueblo, es el pueblo solo quien se impone las contribuciones, representado en la Camara de Diputados. En Inglaterra el veto es absoluto, en Estados Unidos no es absoluto tiene límites, en su

defecto, se equilibra cuando el Ejecutivo concurre con el Senado en la aprobación de tratados o en la ratificación de nombramientos.

El veto como facultad del Ejecutivo toma el carácter de una simple apelación al Congreso mismo, una solicitud en revisión de su propio juicio, el ejercicio del derecho de examen del Ejecutivo ante el Legislativo. En Estados Unidos solo sobre leyes el Ejecutivo puede utilizar el veto.

Como vemos para Joseph Story, el veto toma el carácter de simple apelación, una solicitud de revisión al Legislativo de su propio juicio, en este caso el derecho de examen del Ejecutivo.

Que significa lo anterior, al adentrarnos en la doctrina procedimental, examinemos en el caso de la relación procesal, conformada por los sujetos que intervienen: el juez, actor y demandado, como Story menciona apelación, acudamos entonces al ejemplo de una autoridad que intervenga en la relación procesal y encontramos al Ministerio Público, que como titular de la acción penal la ejerce ante un juez.

Supongamos que el Ministerio Público interpone apelación a una resolución judicial y el Juez decide tener por no interpuesta la apelación en virtud de no ser apelable y por ende carecer del derecho a interponerla.

Entonces puede acontecer que el ministerio público interponga la denegada apelación, en este caso un tribunal superior conocerá de dicha inconformidad, exclusivamente para dilucidar si el ministerio público tiene o no el derecho a interponer la apelación. No se entrará al fondo del asunto ese debe ser materia de la apelación, la litis se circunscribe de manera limitada a examinar solo el derecho a interponer apelación, por parte del ministerio público.

Si tomamos el derecho de veto como una simple apelación encontramos, que en este caso, la Cámara de Diputados aprobó el presupuesto de egresos de la federación para 2005. El Ejecutivo Federal interpretando la Constitución Federal alegó tener derecho a interponer el veto a una parte del presupuesto aprobado.

La Cámara de Diputados mediante acuerdo parlamentario resolvió no admitir a trámite las observaciones planteadas por el Ejecutivo Federal. (Diario de los debates 14 de diciembre de 2004). Lo anterior significa

que la Cámara de Diputados no le reconoció al Ejecutivo Federal su solicitud de examen, y por ende la Cámara no revisó su decisión tomada mediante la aprobación del decreto de presupuesto de egresos.

Inconforme con lo anterior el Ejecutivo acudió a la Suprema Corte a plantear controversia constitucional sobre el punto de no admisión de sus observaciones al decreto presupuestal.

La Suprema Corte admitió a trámite el asunto y mediante resolución incidental de fecha veintidós de diciembre de dos mil cuatro, dictada por la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente se decretó la suspensión de diversas disposiciones presupuestarias por un monto de 6 mil 755.5 millones de pesos; respecto de aquellas que no fueron suspendidas y que se ejerzan hasta la fecha en que la Cámara de Diputados emita su determinación, resolviendo además que deberá tomarse en consideración que los conceptos y cantidades aplicadas a ellos, no son susceptibles de modificación, en tanto que la resolución no produce efectos retroactivos.

¿Que significa lo anterior? que mediante una resolución incidental se decretó la suspensión de una parte del presupuesto federal.

En nuestra opinión, aun no se resolvía si el Ejecutivo Federal contaba o no con el derecho de veto y mediante un pronunciamiento incidental ya se estaba suspendiendo una parte del presupuesto federal, no solo eso sino además dividió el presupuesto para su estudio en partidas, traduciendo en un exceso las determinaciones pronunciadas y consistiendo ipso jure un veto constitucional no autorizado por la Constitución.

Al examinar los argumentos que dan sustento a la controversia constitucional, la litis estaba circunscrita únicamente a la existencia o no del derecho de veto del Presidente de la República para excitar a la Cámara de Diputados a que tomará en cuenta su solicitud de observaciones.

Del texto de la controversia se advierte que la Suprema Corte fijó la litis en los siguientes puntos:

1.- Si el Presidente de la República, en su carácter de Titular del Poder Ejecutivo, se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

2.- Si la facultad otorgada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos que le envía el Ejecutivo Federal, encuentra alguna limitación constitucional, o bien, si es absoluta.

3.- Si las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto de Egresos, para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, transgreden o no los principios de División de Poderes y Supremacía Constitucional, instituidos en los artículos 49, 74, fracción IV, 89, fracción I, 90 y 133 de la Constitución Federal.

Como se advierte de los puntos 2 y 3 estos son completamente ajenos al fondo del asunto del derecho de veto, la Suprema Corte se excedió en el conocimiento de un tema circunscrito únicamente al punto número 1.

Lo anterior a la luz de la teoría general del proceso implicaría que quien conociera de una denegada apelación fijará la litis, no solo en el derecho a interponer apelación sino además a examinar si las facultades otorgadas a un juez por la Constitución Federal para ejercer su decisión judicial encontrara alguna limitación constitucional o bien si es absoluta.

Y además si las decisiones judiciales tomadas al negar el derecho a apelar transgredieran o no principios constitucionales, y adicionalmente que por vía incidental se suspendieran decisiones judiciales sobre el fondo del asunto. Como vemos lo anterior no solo estuvo fuera de contexto sino que que se fue mas alla de lo pedido. Pero así fue el estudio que efectuo la Suprema Corte.

Finalmente en los puntos resolutivos la controversia constitucional se pronuncio en el sentido siguiente:

“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro reclamado, así como la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 2005, para los efectos que se precisan en el penúltimo considerando de esta resolución.

TERCERO. Han quedado sin materia las objeciones de fondo hechas valer en contra del indicado presupuesto.

NOTIFIQUESE; haciéndolo del conocimiento de las partes por medio de oficio y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.”

Al invalidar el acuerdo de 14 de diciembre de 2004 emitido por la Cámara de Diputados. El sentido material del cumplimiento debía consistir conforme al trámite establecido en el artículo 72 inciso C de la Constitución , es decir ser discutido de nuevo y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, el proyecto será decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Lo anterior no ocurrió así , la Suprema Corte fue más allá pues sin sustento constitucional ordenó no solo la invalidez del Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por ser violatorio de los artículos 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal; sino que también declaró la nulidad de dicho Presupuesto **únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que, la Cámara de Diputados demandada, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo de las indicadas observaciones, como en derecho corresponda, a la mayor brevedad posible.**

Como se advierte no se le dijo a la Cámara que diera cumplimiento y procediera en términos del artículo 72 inciso C de la propia Constitución, mediante un lenguaje ambiguo le ordena que se haga cargo de las observaciones , no de que las discuta, confirme o deseche como ordena la Ley Fundamental y expresando, como en derecho corresponda en un plazo de tiempo impreciso.

En el Diario de Debates la Cámara de Diputados de fecha 11 de octubre de 2005 ,puede verse un acuerdo parlamentario donde se da cumplimiento a la sentencia dictada en la referida controversia constitucional,es de destacar que dicho acuerdo fue elaborado por los integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y en dicho acuerdo reiteran que la mayoría de la comisión no comparte que el Ejecutivo federal tenga el derecho de realizar observaciones al decreto de presupuesto de egresos de la federación.

Por otra parte que fue lo que ocurrió con las notificaciones del presente asunto, puesto que al no estar sesionando la Cámara de Diputados se dijo que tomando en cuenta que en esos momentos está funcionando la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a esta deberá notificarse la presente

resolución, atento a lo establecido en los artículos 66 y 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo que nos conduce a pensar que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, no fue la parte demandada y aun así le notifican una resolución para que le dé cumplimiento, sabiendo de antemano, que dicho organo legislativo es incompetente para ello, habida cuenta que la aprobación del presupuesto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Ahora bien ¿constitucionalmente posee el derecho el Presidente de la Republica a ejercer el derecho de veto del presupuesto?

La Suprema Corte resolvió diciendo que sí cuenta con ese derecho y lo hace residir en el contenido de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para abordar el examen de esta cuestión, precisa fijar las bases constitucionales, legales y doctrinarias a partir de las cuales se efectuará el estudio y arribar a una conclusión. Para ello acudimos al pensamiento del Ministro I. Vallarta, del Justice Joseph Story y del Ministro Manuel Yañez Ruiz.

En primer término recordamos que en octubre de 1970 en el ya citado Memorandum presentado por el Ministro Yañez Ruiz al Pleno de la Corte, refería a proposito de las leyes constitucionales que nos han regido y que nos rigen, con aguda sabiduría y precisión jurídica exponía:

“El menor grado de desarrollo y evolución que ofrece la elaboración del Derecho Público, la amplitud de su contenido, se presta menos que el Derecho Privado a ser encerrado en un texto. El carácter fundamental y supremo que reviste el derecho Constitucional se traduce técnicamente en normas de gran estabilidad, a la vez que flexibilidad, redactadas en un estilo diferente al de las leyes ordinarias. Se trata de preceptos destinados a regir durante largo tiempo, de reforma difícil y cuya generalidad les permite comprender, en el curso del tiempo, situaciones muchas veces no contempladas por el Constituyente. En ninguna otra rama de la ciencia jurídica tiene mayor aplicación que en el Derecho Constitucional, la afirmación de Wignore (The Judicial Function, Tomo 9, pagina 5); “Las palabras están lejos de ser cosas fijas; son las cosas más fluidas e indefinidas. Una palabra no es un cristal transparente e inmutable, es la piel de un pensamiento vivo, y puede mudar grandemente de color y contenido, según las circunstancias y el momento en que es utilizado. Juez Holmes).”

Por otra parte, el contenido teleológico de la norma constitucional, ha de ejercer siempre decisiva influencia en su interpretación.

La Constitución debe ser interpretada con un criterio amplio, liberal, práctico, y nunca estrecho, limitado y rigorista; en la forma de que, en la aplicación práctica de sus principios se cumplan cabalmente los fines que la informan.

La Constitución debe interpretarse como un conjunto armonico, en el cual el significado de cada parte debe determinarse en armonia con el de las partes restantes ;ninguna disposición debe ser considerada aisladamente, y siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas clausulas de la Ley Suprema .

Como dijera el famoso Chief Justice Marshall en el recordado caso Mc Culloch vs Maryland: “Nunca debemos olvidar que lo que estamos intepretando es una disposición constitucional. Aplicando a nuestra materia las palabras que el Juez norteamericano Holmes refiere al “Common Law” ,puede decirse que la Constitución “encarna la historia del desenvolvimiento de una nación a través de muchos siglos, y no puede ser tratada como si solamente contuviera los axiomas y corolarios de un libro de matematicas.

Es error tratar las normas de derecho como si fuesen verdades de razón pura, las normas jurídicas son actos de voluntad estimulados por unas necesidades sociales sentidas en una cierta situación historica y con vista a la realización de unos fines estimaados como justos..

En su obra “El fin del Derecho “ Ihering afirma rotundamente que “el fin es el creador de todo derecho” que no hay norma jurídica que no deba su origen a un fin,a un proposito,esto es a un motivo práctico.El derecho no es un fin en si mismo, es solamente un medio al servicio de un fin.El derecho no es un criterio absoluto de verdad,sino que es un criterio relativo de finalidad.”

Al hablar de Hamilton, el Ministro Yañez Ruiz, lo refiere asi: Que otra cosa es un Poder ,sino la posibilidad o la facultad de hacer una cosa.Que es la facultad de hacer una cosa,sino el poder de emplear los medios necesarios para su ejecución .Cuales son los medios de ejercer un poder legislativo , sino las leyes.Que es poder de establecer y percibir impuestos, sino un Poder Legislativo, o sea un poder de hacer leyes para establecer y percibir los impuestos.Cuales son los medios propios de ejercer este poder, sino las leyes necesarias y convenientes.Aun se puede uno preguntar. ¿quien juzga de la necesidad y la oportunidad de las leyes que sean hechas para el ejercicio de los Poderes de la Unión.

La oportunidad de una ley en el cuadro costitucional,debe ser siempre determinada segun la naturaleza de los poderes sobre los cuales se ha fundado.”

## El Justice Joseph Story a proposito del derecho de veto otorgado al Presidente nos explica:

“La utilidad de dar un derecho de veto al Presidente no parece haber encontrado mucha oposición en la Convención :la discusión versó solamente sobre la cuestión de saber si el veto debía ser absoluto o limitado;en este ultimo caso qué mayoría de cada Cámara sería necesaria para hacer valida la ley ,y en fin, el veto debía ser acordado al Presidente solo, o si debía tener el asentimiento de alguna de las dos Cámaras. Esta materia presenta,pues dos puntos que examinar :primero ,la utilidad de conferir esa facultad al Presidente ;segundo que limite debíaponerle la legislación para impedir que hiciera de él un uso perjudicial. 1.-El primer punto se presenta bajo dos aspectos¿el veto debe ser absoluto o limitado? Un veto absoluto parece a primera vista el medio de defensa mas natural del Poder Ejecutivo;pero en un gobierno libre no es un arma bastante segura, ni aun bastante defensiva. En las ocasiones ordinarias,no se le empleará con bastante firmeza,en las ocasiones extraordinarias se podrá abusar de él. Por otra parte, la ausencia de un veto absoluto tiende a debilitar al Poder Ejecutivo, pero este inconveniente puede desaparecer o contrabalancearse por medio de otras combinaciones, como en los casos en que el Senado concurre con el Presidente para hacer los tratados y para ratificar ciertos nombramientos. El veto absoluto del Poder Ejecutivo tendería a crear una influencia reaccionaria que fortificaría la independendencia del Senado.

Si las razones que han hecho acordar al Presidente un veto sometido a ciertas condiciones no son completamente evidentes por lo menos son satisfactorias .

El derecho no puede ejercerse efizcamente si las dos terceras partes de ambas cámaras son favorables a la ley.

Otra ventaja todavía de someter a ciertas condiciones el derecho de veto es que no constituye una repulsa absoluta, que pudiera excitar animosidades entre los poderes del gobierno. Toma el carácter de una simple apelación al Congreso mismo, una solicitud en revisión de su propio juicio .

La cláusula que termina esta sección establece que toda orden, resolución o voto para el cual el concurso de ambas Cámaras fuese necesario (excepto en una cuestión de aplazamiento), se presentará al Presidente y se seguirá la misma marcha que respecto a las demás leyes. Sin esta disposición, las Cámaras habrían empleado la forma de una orden o de una resolución, en lugar de la de proyectos de ley, y de esta manera podría en las partes más importantes de la legislación impedir al Presidente el ejercicio de su derecho de examen.

Todas las veces que se trata de decidir si un poder es constitucional, lo primero que debe examinarse es si el poder es expreso. En caso afirmativo, la cuestión está resuelta; pero si el poder no está expresamente acordado por la Constitución, debe investigarse si es la consecuencia de un poder expreso, si es "necesario y conveniente" a su ejecución, en caso afirmativo, el Congreso puede ejercerlo, en caso contrario sería inconstitucional.

Las contribuciones impuestas sobre el pueblo, así como las rentas procedentes de otras fuentes, deben ser aplicadas a los gastos públicos, a la amortización de la deuda y a los otros compromisos del gobierno, y es de gran utilidad que el Congreso pueda decidir cuando y como deban ser aplicados los fondos. Si fuese de otra manera, el Poder Ejecutivo tendría un poder ilimitado sobre los recursos públicos podría emplearlo a su arbitrio. El poder de revisar y de dirigir las operaciones financieras es un obstáculo a las prodigalidades y a la dilapidación de los fondos públicos. Es una cosa útil en una república vigilar el que los fondos públicos sean solamente afectados a objetos de utilidad general, como la defensa común o el bienestar de todos. El Congreso es el guardian del tesoro público.

Como la Constitución es una reunión de poderes definidos y limitados, resulta necesariamente que los poderes que no han sido dados pertenecen a los estados si las constituciones particulares los han dado, y en caso contrario al pueblo, en quien reside el excedente de la soberanía. Cuando esta reforma se presentó se propuso la inserción de la palabra expresamente, de esta manera: "Los poderes no delegados expresamente a Estados Unidos de América, por la Constitución, etc" Entonces se hizo observar que es imposible encerrar a un gobierno en los poderes expresos, que es preciso admitir ciertos poderes implícitos, sino se quiere que la Constitución descienda a los más minuciosos detalles

De acuerdo con los principios de interpretación antes señalados, si tratamos de decidir si el Presidente cuenta constitucionalmente con el derecho de veto, la respuesta es afirmativa puesto que el Poder Constituyente consideró de utilidad su implantación. Ahora bien este derecho de veto otorgado por la Constitución no fue otorgado de forma absoluta se reguló que estuviera limitado y sujeto a condiciones.

La cuestión es dilucidar si expresamente la Constitución le otorga el derecho de veto al Presidente con relación al decreto del presupuesto de egresos. Y la respuesta es que no existe disposición constitucional que de forma transparente y expresa le otorgue ese derecho, ni en el artículo 74 fracción IV, ni en el 72 constitucional.

Ahora bien al tratarse de una facultad que aduce poseer el Ejecutivo y que la Suprema Corte le reconoció, confrontemos esta afirmación con lo ordenado por el artículo 124 constitucional, que establece:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

La norma constitucional ordena que las facultades deben ser expresas, Joseph Story al examinar el vocablo “expresamente”, comenta que lleva a encerrar a un gobierno en los poderes expresos, la Constitución desciende a los más minuciosos detalles en el otorgamiento de facultades.

Lo que nos presenta el escenario, al examinar los artículos 72 y 74 fracción IV constitucionales, es que la facultad expresa para vetar el presupuesto no está establecida constitucionalmente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, llega a la conclusión de que el Presidente posee ese derecho, argumentando que el veto, es un medio de participación para una colaboración efectiva entre poderes.

Para los Constituyentes de Estados Unidos era útil otorgarle ese derecho al Presidente, como una simple apelación una solicitud al Congreso en revisión de su propio juicio, dicha apelación limitada y sometida a condiciones.

La Suprema Corte con relación al artículo 74 constitucional afirma que en dicho precepto a más de no contenerse ninguna restricción a la facultad del Presidente de la República, para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación tampoco se advierte una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación; ello porque no establece la forma de proceder en cuanto a su discusión, votación, aprobación y publicación, además de que no contiene regla alguna de la que se desprenda que para la aprobación del Decreto en cuestión deba seguirse un procedimiento especial o diverso al previsto en el artículo 72 de la Norma Fundamental.

Al respecto advertimos que si bien el artículo 74 fracción IV no contiene ninguna restricción al Presidente para hacer observaciones al decreto de presupuesto de egresos de la federación, tampoco expresamente le otorga esa facultad.

En cuanto a que tampoco se advierte una regulación específica del procedimiento para su aprobación; porque no establece la forma de proceder en cuanto a su discusión, votación, aprobación y publicación, además de que no contiene regla alguna de la que se desprenda que para la aprobación del Decreto en cuestión deba seguirse un procedimiento especial o diverso al previsto en el artículo 72 de la Norma Fundamental.

Es de destacar que el artículo 72 constitucional contiene, de acuerdo al pensamiento de Story, reglas interiores para la formación y sanción de leyes. El referido precepto regula en consecuencia las reglas interiores del Congreso que debe seguir para la formación de todas las leyes y decretos. Esta es la regla general, pero ¿ esta regla general es aplicable al presupuesto o existe alguna regla especial para esta materia? y la respuesta es afirmativa es el artículo 74 fracción IV , lo que nos lleva a la conclusión que el decreto del presupuesto no cae dentro de la regla general ya que tiene constitucionalmente una regulación especial.

Que es lo que advertimos del artículo 74 fracción IV, que a diferencia de cualquier otro decreto si existen reglas interiores impuestas por la Constitución Política a la Cámara de Diputados ,en efecto pues previo a la aprobación del decreto, la Camara de Diputados debe:

- 1.-Aprobar las contribuciones para cubrir el presupuesto.
- 2.-Examinarlo.
- 3.-Discutirlo.
- 4.-Modificarlo, en su caso.

Efectivamente como dice la Suprema Corte ,no se establece en dicho precepto al detalle establece la forma de proceder en cuanto a su discusión, votación, aprobación y publicación, pero recordemos que es una norma constitucional, no es una norma ordinaria o disposición reglamentaria.

Lo que advertimos son reglas específicas para la Cámara de Diputados, no podemos poner en pugna el artículo 72 con el 74 fracción IV , o supeditar o subordinar las disposiciones de uno sobre el otro, ambas disposiciones tienen la misma jerarquía y validez.

Por lo cual la afirmación de la Suprema Corte de que no posee el artículo 74 fracción IV regla alguna que contenga que deba seguirse un procedimiento especial o diverso al previsto en el artículo 72 de la Norma

Fundamental, es inexacto pues el presupuesto a diferencia de cualquier otro decreto unicameral o bicameral si posee reglas específicas en cuanto a su presentación, aprobación, examen, discusión y modificación y se precisan los tiempos específicos, de su configuración.

Por lo cual es de advertir con claridad meridiana que el decreto de presupuesto, no necesariamente le es aplicable la regla interior general del artículo 72 constitucional.

Coincidimos plenamente con la Suprema Corte cuando aduce:

“En concordancia con lo anterior, se destaca que **el ejercicio de facultades exclusivas no da lugar a restringir el derecho de veto del Ejecutivo Federal, pues tal hipótesis no se prevé como prohibitiva de la facultad de formular observaciones**; ya que dichas restricciones se encuentran consignadas de manera expresa en el inciso J del artículo 72 y en el último párrafo del artículo 70, mismas que se enumeran a continuación:

1. Cuando el Congreso expida la ley que regula su estructura y funcionamiento internos, haciéndose la observación que en este caso no es, ni siquiera, necesaria su promulgación.
2. Tratándose de resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral.
3. Tratándose de resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de jurado.
4. Cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.
5. Tampoco podrá ser vetado el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

En efecto el poder presupuestal que posee la Cámara de Diputados es una facultad exclusiva de dicho cuerpo legislativo, y de su ejercicio no puede inferirse el derecho a restringir el derecho de veto al Presidente. La Suprema Corte reconoce los límites al derecho de veto presidencial pues dicho derecho no es absoluto.

Se señalan de manera expresa las restricciones al ejercicio de ese derecho de veto. Ahora bien el hecho de que expresamente se señalen las restricciones no implica, de suyo, que fuera de estos casos posea el derecho presidencial al veto, pensar de esta forma haría nugatorio el contenido del artículo 124 constitucional ya que las facultades deben ser expresas, no inferidas, supuestas o surgidas de la interpretación judicial.

Ahora al referirse a las facultades exclusivas que posee la Cámara de Diputados respecto a la materia presupuestal la controversia constitucional refiere:

Sin que sea óbice a lo anterior, que en el artículo 74, se establezcan facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, pues ello, únicamente significa un ámbito competencial que por su exclusividad impide al Congreso de la Unión y a la Cámara de Senadores asumir las materias reservadas a la Cámara de Diputados

Se advierte que lo que la Constitución expresamente señala son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados para la Suprema Corte únicamente significa un ámbito competencial que impide al Congreso de la Unión y a la Cámara de Senadores asumir materias reservadas a la de Diputados, pero ¿en realidad esto es así, puede interpretarse dicha disposición en la forma descrita o motiva un análisis?, creemos que afirmar que es un ámbito competencial es inexacto.

En efecto, esta idea de sostener que las facultades exclusivas en materia de presupuesto son solo ámbito competencial surgen de la teoría de Paul Laband, de atribuirle al Congreso no facultades constitucionales sino desvincular el derecho presupuestario del régimen constitucional y separar el poder de la representación popular en materia financiera ; a juicio de Laband las facultades exclusivas del Congreso en Prusia para aprobar el presupuesto, es únicamente competencial: esto es fijar la competencia de las Cámaras en su participación en el ejercicio de la función legislativa, pero no atribuir propiamente al presupuesto la naturaleza de una ley.

El artículo 74 constitucional se refiere expresamente a facultades exclusivas, no refiere ámbitos de competencia si así fuera lo diría ,en efecto, la Suprema Corte lo interpreta excluyendo de conocer la materia presupuestaria al Senado. Pero ¿qué es como entender lo que es una facultad?, a fin de ilustrarnos acudamos a la claridad de palabras de Hamilton :

“Que otra cosa es un Poder, sino la posibilidad o la facultad de hacer una cosa. Que es la facultad de hacer una cosa, sino el poder de emplear los medios necesarios para su ejecución .Cuales son los medios de ejercer un poder legislativo, sino las leyes. Que es poder de establecer y percibir impuestos, sino un Poder Legislativo, o sea un poder de hacer leyes para establecer y percibir los impuestos.”

De lo transcrito se advierte que el poder es la facultad de hacer una cosa, ejercer el poder financiero que el Poder Constituyente le otorgó a la Cámara de Diputados no es ámbito competencial es el ejercicio del poder legislativo, entenderlo de otra forma justificaría vaciar de contenido la intervención de los diputados en el procedimiento presupuestario y la

consideración de que el presupuesto como materia que compete exclusivamente al Ejecutivo, lo que en nuestra opinión es inexacto.

En efecto en la interpretación sistemática que se realiza en la controversia constitucional se admite lo siguiente:

“ La **interpretación sistemática** de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucionales, además de confirmar la conclusión derivada de la interpretación literal del artículo 74, fracción IV, evidencia que el procedimiento legislativo, como tal, es uno sólo; esto es, que no existen diversos procedimientos que atiendan a la distribución constitucional de facultades, tampoco específicos ni diferentes para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones. Asimismo, que el Presidente de la República se encuentra facultado para realizar observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, con independencia que esto sea de competencia exclusiva de alguna de las Cámaras o bien del Congreso de la Unión y que, las restricciones a este derecho se encuentran consignadas en el último párrafo del artículo 70 y en el inciso J, del artículo 72, entre los que no se enumera el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.”

Con relación a lo anterior, seguimos al Justice Joseph Story, cuando nos pone en alerta y enseña que:

“Así se tortura el sentido de las palabras para assimilarlas a los deseos de los intérpretes, la crítica no sirve ya para guiar sino para justificar una teoría preconcebida ¿Que serán las constituciones de gobierno no estando a significación simple de estos términos , si se les apura en todos sentidos para extenderlos o restringirlos según las necesidades de las pasiones y de los intereses del día? “

De lo anterior se advierte que la Suprema Corte, no encontró una disposición expresa a favor del Ejecutivo que le otorgue el derecho de veto al presupuesto, a contrario sensu, desprende que al no estar en las restricciones de veto posee el derecho fundándolo en el artículo 72 constitucional cuando se establece todo proyecto de ley o decreto.

Las restricciones al derecho de veto precisadas en el artículo 70, desde nuestra perspectiva implican que el Presidente carece de la solicitud o apelación legislativa en estos temas. Al darle Story el carácter de una simple apelación o solicitud significa que en esos temas se carece de ese derecho se encuentra limitado. Ahora bien esto no significa que se posea, por exclusión, en todo lo demás el derecho de veto, esto de ninguna forma lo autoriza la Constitución.

En efecto lo intentaremos explicar de la forma siguiente, es de explorado derecho que quien participa en una relación procesal tiene derecho a inconformarse mediante la interposición de medios de impugnación, esto no significa que si existen restricciones legales para apelar, de suyo, implique que en todo lo demás tenga el derecho a impugnar.

Debemos acudir a la norma jurídica para encontrar ,sí expresamente se encuentra reconocido ese derecho a inconformarse, este derecho debe estar sustentando en una disposición normativa, no puede inferirse o desprenderse de interpretaciones judiciales, si esto es válido y legitimo en las leyes ordinarias y no admite cuestionamientos, con mayor razón debe ser tratándose de normas constitucionales.

Al examinar el artículo 74 fracción IV, la Suprema Corte admite y reconoce lo siguiente:

“En consecuencia, ante la insuficiencia de los elementos que derivan del análisis literal del invocado artículo 74, fracción IV, respecto a las formalidades del procedimiento legislativo para la aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; se hace necesario acudir a otros métodos de interpretación”

En efecto, se admite insuficiencia de elementos del análisis literal y se acude a otros métodos de interpretación. A fin de no reiterar más sobre el tema concluyo de manera práctica con el método interpretativo que aplicaba el Presidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos Joseph Story:

“Todas las veces que se trata de decidir si un poder es constitucional, lo primero que debe examinarse es si el poder es expreso. En caso afirmativo, la cuestión está resuelta”.

Nuestra conclusión final es que al examinar el presente caso, no existe norma constitucional que le otorgue indubitablemente un poder expreso al Presidente para vetar parcial o totalmente el presupuesto de egresos de la Federación



## CAPITULO VI

### EL GASTO PUBLICO

#### 1. - CONCEPTO DE GASTO PUBLICO

La concepción del gasto público en el devenir histórico ha estado enlazada al desenvolvimiento del Estado.

Los propósitos y las funciones de la antigua ciudad estado de la edad media, fueron inicialmente el destino del gasto, en ese entonces, no se le podía agregar el adjetivo de público, en atención a que se trataba de gasto del rey o soberano.

El sistema de tributación que después fue adoptado por las nacientes naciones europeas, surgió en las ciudades-repúblicas de Italia y Alemania, en efecto, el economista austriaco J. A. Schumpeter, quien fuera Profesor en la Universidad de Harvard y Ministro de Finanzas de Austria entre 1919 y 1929 nos explica:<sup>103</sup>

“La Hacienda Pública, en el sentido en que nosotros la entendemos y, especialmente el moderno sistema de tributación, se desarrolló por primera vez en las ciudades repúblicas italianas, particularmente Florencia, y en las ciudades-libres alemanas del siglo XV”. No obstante, los asuntos públicos eran legalmente, en principio, los asuntos del señor territorial. Las guerras, en particular, eran sus disputas personales -(los enemigos del rey en la frase oficial inglesa que aún sobrevive)”.

En esos tiempos el gasto que efectuaba el soberano tenía fines distintos a los de la actualidad y la forma de recaudarlo también era diversa. Tanto en su naturaleza, como en la asignación el gasto, sutilmente ya dejaba entrever su posterior desarrollo, y la transformación que sufrió a través de su desenvolvimiento histórico.

103.-SCHUMPETER, J. A. "Historia del Análisis Económico", F.C.E., Primera Edición en español de la sexta en inglés, primera reimpression corregida, México, 1984, página 195.

En la Europa de la Edad Media el gasto del príncipe iba encaminado a sostener y financiar los conflictos bélicos contra sus enemigos y con frecuencia obtenía recursos acudiendo a sus propias fuentes de ingresos como lo eran las alcabalas, la imposición por el paso de pasajeros y caravanas por su territorio, sin embargo, dichos ingresos resultaban insuficientes para cubrir todos los gastos efectuados. <sup>104</sup>

Amilcare Puviani, con relación a esta época nos explica: "Entonces se proveía a los gastos públicos sobre todo con los ingresos del dominio público, que hacían frente a las exigencias ordinarias y con impuestos directos generales y personales, que hacían frente a las exigencias extraordinarias." <sup>105</sup>

De esta etapa histórica, el soberano resultó fortalecido, pues estableció unilateralmente el sistema recaudatorio, excepto en Inglaterra, donde los barones o señores de la tierra le hicieran frente y no cedieron a sus presiones por el contrario obtuvieron garantías y conquistas que se plasmaron en la denominada "Carta Magna Libertatum"; este precedente jurídico marcó la diferencia en el desarrollo de los sistemas impositivos de Inglaterra y la Europa Continental, de allí el porqué los colonos ingleses de Norteamérica se rebelaron contra el Rey Jorge III, cuando pretendía imponerles impuestos que no habían previamente consentido.

En este periodo histórico los ciudadanos ejercían sobre los bienes de dominio público derechos de montazgo, de herbazgo, de pascuario, de pesca, etc. era una población que se sentía propietaria de los bienes y conocía su productividad es lo que en la economía financiera se conoce como el demanio. <sup>106</sup>

104.-Con relación a las alcabalas el Profesor Puviani, nos ofrece datos pormenorizados sobre esta contribución y expone: "Respecto a estas expresiones con que se designaba a toda clase de impuestos extraordinarios, directos o indirectos, exigidos contra el principio del consentimiento de los tributos por quienes habían de pagarlos. Cfr. RICCA SALERNO, G.: "Storia delle dottrine finanziarie in Italia", Palermo, 1896, p.12 -13, Respecto a la exacción llamada <<male totte>> (del latín <<male tota>>) - existente por lo demás, en otros países como Francia (<<maltotte>>), Inglaterra (<<male tolets>>) - observa Luis María Pastor (Ciencia de la Contribución. Tomo I, Madrid. 1876. p.75) que en España se decía mal llevada, mal exigida, <<de cualquier exacción que se hacía, bien contra el privilegio de los pueblos o de los particulares a quienes se imponía, bien que, siendo legal en sí misma, adolecía de

defectos e injusticia en la forma de su recaudación >>.En la edad media dice GARCIA DE VALDEAVELLANO, se designó a veces con esta expresión maltota, al impuesto sobre las ventas (alcabala).op. cit. páginas 218-219. 105.-PUVIANI, Amilcare, op. cit. páginas 214 y 215, 106.-PUVIANI, Amilcare, op. cit. página 215.

Con el advenimiento de los estados modernos, los ingresos se destinaron no solo al sostenimiento del Estado y a su estructura burocrática, sino a proporcionar la seguridad interna a la sociedad y la protección contra la invasión o amenaza extranjera, tal era la idea que persistió hasta el siglo XVIII, y por voz de un eminente filósofo como Thomas Hobbes, se resume la concepción que sobre el gasto existía en esos tiempos.<sup>107</sup>

“A la justicia igual corresponde, también, la igualdad en la imposición de tributos; esta igualdad de tributación no se basa en la igualdad de riquezas, sino en la igualdad de la deuda que cada hombre está obligado a pagar al Estado por la defensa que le presta. No basta, para un hombre, trabajar, por la conservación de su vida, sino que también debe luchar, si es necesario por el aseguramiento de su trabajo. Deben hacer, o lo que hicieron los judíos, después de retornar de su cautiverio, al reedificar el templo; construir con una mano y empuñar la espada con la otra; o de lo contrario tienen que alquilar a otros para que luchen por ellos. En efecto, los impuestos establecidos por el poder soberano sobre sus súbditos no son otra cosa que el salario debido a quienes sostienen la espada pública, para defender a los particulares en el ejercicio de sus distintas actividades y reclamaciones”.

En el siglo XVIII, surge en Inglaterra la obra de Adam Smith, a la que ya nos hemos referido, (comúnmente conocida como la riqueza de las naciones) en dicha obra examina el gasto público a la luz de las ideas ya existentes de protección y seguridad interna y externa.

En el libro quinto de su obra denominada “de los ingresos del soberano o de la República”, establece que dichos ingresos deben asignarse únicamente para: los gastos del soberano, gastos de defensa, gastos de justicia, gastos de obras públicas e instituciones públicas, incluyendo las correspondientes a los que facilitan el comercio de la sociedad, o de obras que son necesarias, para fomentar ciertas ramas del comercio, los gastos correspondientes a las instituciones destinadas a la educación de la juventud y para la instrucción de gente de todas las edades.

107.-HOBBS,Thomas, “Leviatán, o la materia, forma y poder de una republica eclesiástica y civil,2ª edición, 1998, Fondo de Cultura Económica. México, páginas 283-284.

Como se advierte, Adam Smith amplía el concepto de gasto público, a lo tradicionalmente conocido agrega los gastos para el fomento del comercio y la instrucción pública. En efecto, en la obra citada puede leerse lo siguiente:

“Según el sistema de libertad anual, el soberano únicamente tiene tres deberes que cumplir, los tres muy importantes, pero claros e inteligibles al intelecto humano: el primero defender a la sociedad contra la violencia e invasión de otras sociedades independientes; el segundo, proteger en lo posible a cada uno de los miembros de la sociedad de la violencia y de la opresión de que pudiera ser víctima por parte de otros individuos de esa misma sociedad, estableciendo una recta administración de justicia; y el tercero la de erigir y mantener ciertas obras establecimientos públicos cuya creación y sostenimiento no pueden interesar a un individuo”.108

A .Smith atribuye al soberano deberes frente a la sociedad, limitativos y precisos. Con relación a dichos deberes, el individuo paga los impuestos correspondientes a fin de que el soberano o la República, cumplan eficazmente con los mismos, con lo cual el pago de impuesto y la obtención de protección y seguridad externa e interna y el fomento de la instrucción y el comercio es la contraprestación que reciben por contribuir al gasto, aquí se origina la teoría del pago del impuesto como contraprestación

El pensamiento económico sobre gasto público a finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX, fue dominado por las ideas de Smith, en estos siglos se advirtió el incremento de la burocracia del Estado, la conformación de nuevos estados, y el surgimiento del liberalismo como sistema político, este sistema tuvo en las ideas de Smith y la doctrina que luego se denominó liberalismo económico, una de sus bases más sólidas al encomendar en el aspecto económico al Estado funciones limitadas y precisas.109

En Inglaterra surgieron destacados estudiosos de la economía como John Stuart Mill, A.Marshall, Francis Edgeworth, quienes en lo general no se apartan de la obra de Smith, respecto a las funciones del Estado y el gasto efectuado.

108.- SMITH, Adam, op. cit. páginas. 612 y 613.

109.-MUSGRAVE, Richard, "Teoría de la Hacienda Pública", Editorial Aguilar,, primera edición 1968, Introducción de Enrique Fuentes Quintana, Madrid, España, páginas 93,95 y 114.

En Francia en el siglo XIX, se publican las obras de León Walras, quien bajo un aspecto científico se dedicó a examinar el concepto del valor en la economía, sin embargo, a pesar de lo importante de sus contribuciones estas fueron ignoradas .

En Italia, por su parte son destacables las teorías económicas sobre los fenómenos financieros de Pantaleoni con sus "Principii di economia pura"; Marco Antonio De Viti de Marco y Luigi Einaudi.<sup>110</sup>

En los países escandinavos, a finales del XIX surge la figura del economista Knut Wicksell quien estudió conjuntamente con Erick Lindhal, el concepto de la utilidad marginal, aplicadas a la Hacienda Pública.<sup>111</sup>

Knut Wicksell, preocupado por los problemas de la tributación, elaboró una teoría para explicar la hacienda pública, sosteniendo que debe existir una distribución adecuada de la renta, ya que de otro modo no podría lograrse una determinación justa de las cuotas tributarias. Dice el autor que a los votantes se les pide que voten (a través del Parlamento) sobre distintas propuestas presupuestales, con una amplia gama de combinaciones de impuesto-gasto; al ser sometido a votación un plan de gasto se ofrece simultáneamente un plan de financiación, exigiéndose para realizar lo anterior la aceptación y la aprobación por unanimidad o la mayoría sustancial en el Parlamento.<sup>112</sup>

Hacia finales del siglo XIX, el economista italiano Maffeo Pantaleoni, en su obra "Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche", sostuvo que el parlamento tiene la facultad de determinar mediante la actividad legislativa un juicio para el reparto de los gastos públicos, dice Pantaleoni que existe un equilibrio entre la utilidad del gasto y el sacrificio de la exacción, en esa virtud corresponde al parlamento determinar el

procedimiento para obtener en los servicios públicos un máximo de satisfacción colectiva.<sup>113</sup>

110.-Citado por B. Griziotti, op. cit. pág. 32.

111.-Véase MUSGRAVE, Richard, op. cit. Pág. 73-76 y Griziotti, B,op. cit.. pág. 33.

112.- Véase MUSGRAVE, Richard, op. cit. página 73.

113.-GRIZIOTTI, B,op. cit.. páginas 32-33

Luigi Einaudi considera que el Estado, al recibir ingresos debe tener en cuenta, cómo los particulares se comportarían frente a necesidades individuales y colectivas, de modo tal, que los individuos tuvieran de la aplicación de su riqueza la máxima utilidad; el autor presenta una novedosa teoría de distribución de la riqueza a través del gasto público, al señalar que los hombres de gobierno deberían (al tener la riqueza pública) distribuirla con efectos en el presente y futuro, de tal manera que el beneficio marginal de la riqueza fuese el mismo para todos y que no se beneficie sólo un grupo privilegiado de la sociedad.<sup>114</sup>

Benvenuto Griziotti, afirma que el Estado tiene en el poder de coacción, su máximo atributo y señala que los ciudadanos pagan impuestos para librar al país de la anarquía, sostiene que la coacción del estado sobre los individuos tiene como finalidad el de variar el reparto de la riqueza entre la sociedad, ya que si dejara a los individuos dispondrían de ella a su libre elección.<sup>115</sup>

Finalmente mencionaremos a Antonio De Viti de Marco, quien concibe a la actividad financiera como aquella que trata de producir determinados servicios en correspondencia con necesidades colectivas, ya que considera que todos los ciudadanos que pagan impuestos son asimismo los consumidores de los servicios públicos, presentándose un fenómeno de identidad personal entre ambos, es decir, deudor y consumidor. Dicho autor considera al Estado como un proveedor de servicios públicos.<sup>116</sup>

En el mismo siglo XIX, en Alemania, Adolf Wagner, formulaba su celebre Ley de Wagner, según la cual los egresos

gubernamentales se incrementa con mayor profusión que el ingreso nacional y más aprisa que el aumento de la población; porque cada año se incrementan las actividades gubernamentales con lo cual los gobiernos realizan sus funciones normales, pero, además, asumen nuevas, las cuales deben efectuar con la misma amplitud y eficiencia que las existentes.<sup>117</sup>

114.- Véase GRIZIOTTI, B, op. cit. páginas 3-36.

115.- GRIZIOTTI, B, op. cit.. página 36.

116.- Véase MUSGRAVE, Richard, op. cit. página 71-74.

117.- Véase MUSGRAVE, Richard, op. cit. páginas 54 Y 116.

En el siglo XX, además de las teorías mencionadas surgieron otras posiciones doctrinarias que no aportaron alguna novedad a los postulados de las enunciadas. El cambio notable en el tratamiento científico de la economía la dio en Inglaterra John Maynard Keynes, quien expuso un cambio sustancial y una modificación a la tradicional postura del pensamiento clásico que se apoyaba en las ideas iniciadas por Smith y sus seguidores.

Keynes, planteó que le corresponde al Estado intervenir en la vida económica para protegerla y conducirla. Al sostener este postulado se apartó del pensamiento económico que aún estaba vigente, afirmó que el Estado debe intervenir en obras públicas para reactivar la economía, en oposición a los autores del siglo XIX quienes afirmaban que una mano invisible acomodaría las fuerzas del mercado, o que el mismo mercado se encargaría de superar cualquier anomalía u obstáculo, o que el sistema económico no era una actividad artificial, sino que era natural y por ese hecho superaría cualquier deficiencia o disfunción; esto no sucedió y en 1929, el sistema capitalista sufrió una profunda depresión, provocando que las teorías existentes y aceptadas fueran incapaces para explicar la crisis y el colapso económico.<sup>118</sup>

El concepto de gasto público formulado por Keynes, era más amplio abarcando no solo la utilización del mismo para corregir las variaciones del mercado, sino también para alentar o deprimir áreas o ramas de la economía, para distribuir la riqueza entre la sociedad, en fin, el concepto de gasto público ya no se reducía a la tradicional relación impuesto -servicio público o impuesto-protección pública. La aportación de Keynes a la ciencia de las finanzas aún está vigente.

Ahora bien, el pensamiento económico de John Maynard Keynes, vigente en la actualidad, donde se inclina por una intervención del Estado en la vida económica, es conveniente

118.-LANGE, Oscar, "Economía Política", Fondo de Cultura Económica, 13ª , reimpresión, traducción de Silverio Ruiz Daimel, México, 1984, página 272.

destacado economista polaco escribió : "Tenemos que esperar a la crisis de 1929-1930, que sacudió profundamente la economía capitalista en el mundo entero y la larga depresión que la siguió para que los economistas burgueses se sintieran obligados a interesarse por este tipo de problemas. En estas condiciones, nació la celebre teoría del empleo de John Maynard Keynes, que considera el paro masivo y el estancamiento económico como tendencias inherentes al sistema capitalista contemporáneo, tendencias que el Estado puede contrarrestar por medio de una política intervencionista adecuada.

señalar que en la segunda mitad del siglo XIX , en el Norte de Europa en el Estado Prusiano, bajo la dirección del Canciller Otto von Bismarck, ocurrió la primera intervención del Estado en la vida económica, en efecto, tal como nos lo enseña una de las mentes más brillantes de nuestro país el Maestro Don Mario de la Cueva , es en el siglo XIX en la nación Alemana donde ocurre, al respecto nos ilustra:

"En los años primeros, Prusia y más tarde el Imperio de 1870, presenciaron un desarrollo considerable de la legislación laboral : Bismarck comprendió la misión que desempeñaba la burguesía y se puso a su servicio para que se lanzara a la lucha económica y a la conquista de los mercados internacionales; pero se dio también cuenta que la prosperidad de la economía no podía fincarse sobre la miseria de las masas. Por otra parte, la idea socialista cobraba fuerza día con día y condujo a la organización de la Internacional comunista y a la formación por Fernando Lassalle, ya separado de Marx, del Partido obrero social demócrata. En el congreso que celebró en Eisenbach en 1869, que constituyó una prueba de fuerza del movimiento sindical y de la libertad que principiaba a disfrutarse ,se aprobó un programa con una hermosa y amplia reivindicación de los beneficios que deberían corresponde a los trabajadores en el proceso de la producción . El Canciller de Hierro recogió el guante y adelantándose a su tiempo, inició la llamada política social, primer apartamiento general de los principios de la Escuela económica liberal; una política que llevaría a una nueva actitud del poder público, el Intervencionismo de estado y que contribuiría a la corriente de los profesores alemanes que integró el Socialismo de cátedra . La esencia de la política social consistió en la promoción del bienestar de los trabajadores a cuyo fin se promulgó en 1869 Die Gewerbeordnung , primera ley reglamentaria de las relaciones de trabajo en el siglo XIX. El movimiento obrero guiado por una honda convicción socialista crecía continuamente en el año 1875, una ala importante del marxismo ortodoxo, representada por Bebel y Liebknecht, aprobó el famoso programa de Gotha , al que Marx criticó en una carta a Brake, no

obstante lo cual constituyó un segundo esfuerzo en defensa de los derechos del trabajo. En vista de estos acontecimientos, lanzó Bismarck, la ley antisocialista de 1878, que prohibió la formación de asociaciones que tendieran a la transformación del régimen social, económico y político, pero al contemplar la inquietud obrera , en un mensaje del emperador Guillermo I de 1881, anunció la institución de los seguros sociales. Algunos años más tarde, después del Congreso internacional de derechos del trabajo en Berlín, el Reichstag revisó la ley de 1869, cuyo resultado constituye la legislación más progresista de su tiempo.”<sup>119</sup>

119.- De la Cueva, Mario, “El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo”, Editorial Porrúa , sexta edición , 1985, México ,D.F. paginas 18 y 19.

Por su parte el suizo Henry Sigerist , médico e historiador de la medicina al examinar el origen de la seguridad social en el mundo también nos refiere que la misma se originó en Prusia, derivado de la profunda preocupación del Gobierno del Canciller Bismarck por el avance político y la divulgación de las ideas del partido Social Demócrata.

En efecto al examinar el escenario político en Prusia , en el periodo posterior a 1867, después de los conflictos presupuestales ,Ferdinand Lassalle alejado de las ideas de Karl Marx funda el partido socialista, no para cambiar el sistema político sino para dentro del marco institucional obtener derechos a favor de los trabajadores, por su parte Bebel y Liebknecht, crean el partido Social Demócrata , que acaba subsumiendo el partido creado por Lassalle, constituyéndose en oposición abierta al Gobierno de Bismarck.

Ante tal escenario, Bismarck que formaba parte del partido conservador y además parte de la clase terrateniente de Prusia , a fin de impedir el avance de las ideas socialistas planteó al principio una iniciativa para que los trabajadores de las minas, de las canteras y de la industria , contaran con servicio medico y de seguridad social , con aportaciones o primas de los patrones , de los trabajadores y del Gobierno, después de dos años de largos debates se aprobó la primera legislación de seguridad social, originada por el partido conservador en Prusia, no como una concesión o reconocimiento a los derechos laborales ,sino como

una manera de abordar y resolver un problema político y detener la organización de los trabajadores y el avance de las ideas socialistas.

La salud de los trabajadores era el objetivo de la política de Bismarck, en efecto, tanto los médicos de la época y los socialistas sostenían que la salud no solo era un derecho de los trabajadores sino una obligación del Estado proporcionarlo.<sup>120</sup>

120.- Vease .- Sigerist, Henry, "From Bismarck to Beveridge: Developments and Trends in Social Security Legislation", *Bulletin of the History of Medicine* 13, april 1943, pp. 365-88. *Journal of Public Health Policy* Vol. 20, No. 4 (1999), pp. 474-496. <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3343133?uid=3738664&uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21104590085957>

Con la implantación del sistema de seguridad social en Prusia, dicha nación se apartaba de las ideas políticas y económicas imperantes, el Estado asumía obligaciones en materia de salud obligaba a los patrones a participar en la conformación de las instituciones para prestar la seguridad social.

Lo anterior se efectuaba en el ámbito de gobierno a través de la asignación presupuestaria en este nuevo rubro. Con esta legislación en seguridad social se daba un vuelco al tradicional concepto decimonónico de gasto público.

Una vez examinado el desarrollo histórico del concepto del gasto público y las diversas teorías que se han elaborado para explicarlo, señalaremos a continuación algo de lo que se ha escrito en México, respecto a este tema.

En nuestro país, Jacinto Faya Viesca, nos ofrece su opinión sobre el gasto público afirmando que: "Es la suma de erogaciones anuales del Gobierno Federal resultante de la planeación económica y social, sujeto a la jerarquización de prioridades que determinen el Ejecutivo Federal y con la aprobación de la Cámara de Diputados".<sup>121</sup>

Por su parte el profesor Emilio Margain Manautou, expresa, “Gasto público es toda erogación hecha a través de una Secretaría o Departamento de Estado o un organismo descentralizado”.<sup>122</sup>

Para Ernesto Flores Zavala, por gasto público: “debe entenderse todo el que sea necesario para que las entidades públicas realicen sus atribuciones, es decir, para el desarrollo de la actividad legal”.<sup>123</sup>

El administrativista Gabino Fraga, fija su posición manifestando: “Creemos que por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando, por lo tanto

121.-FAYA VIESCA, Jacinto, “Administrativo Pública Federal”, Editorial Porrúa, 2a. Edición, México, 1979, página. 332.

122.-MARGAIN MANAUTOU, Emilio, “Introducción al Estudio del Derecho Tributario. U.A.S.L.P., Editorial Universitaria Potosina, 6a. edición, México, 1981, página 131.

123.-FLORES ZAVALA, Ernesto, op. cit. página 212.

excluidas de su comprensión, las que destinan a la satisfacción de una necesidad individual”.<sup>124</sup>

De las opiniones citadas desprendemos los siguientes comentarios: La opinión de Faya Viesca, se circunscribe más que definir la naturaleza del gasto público, nos ofrece un resumen del procedimiento mediante el cual se autoriza el gasto, además de que induce a confundir gasto público con la expresión numérica a que asciende.

En opinión de Emilio Margain Manautou, el concepto de gasto público se constriñe al acto de gastar, además de que excluye a los gastos efectuados por los Estados y Municipios.

La tesis del maestro Ernesto Flores Zavala, se dirige a ofrecernos en su definición el concepto de necesidad, por lo tanto no se refiere al acto de gastar ni a la suma de las erogaciones, por el contrario describe el concepto de necesidad, y de ahí parte para englobar el gasto público a todo el que sea necesario, sin embargo, excluye explicarnos las características del gasto público.

Consideramos que el maestro Flores Zavala, se refiere más que nada al concepto de gasto corriente, que es el gasto normal para que las entidades públicas desarrollen sus funciones, es decir, dicho gasto comprende los sueldos, la papelería, el mantenimiento de los recursos materiales; la opinión del admirado Maestro, dejó fuera de su definición el gasto destinado a la deuda pública, la inversión financiera o las transferencias y subsidios.

El destacado maestro Gabino Fraga, ofrece un concepto de gasto público, vinculado a la satisfacción de necesidades colectivas, sin embargo, dicha idea quedó superado como vimos hacia finales del siglo XIX, por los diversos tratadistas europeos, la base teórica de la tesis de Fraga, puede explicarse en atención a que su fuente de información más consistente eran autores franceses, como puede apreciarse en la bibliografía de su obra.

Una vez que hemos examinado el nacimiento histórico del gasto público, su desarrollo, las diversas teorías sobre el tema,

124.-FRAGA, Gabino, op. cit. página 343

estamos en aptitud de sostener que por gasto público se entiende toda asignación pecuniaria autorizada y utilizada por los órganos creados por el Poder Público en principio con la finalidad de mantener su normal funcionamiento, distribuirlo en bienes y servicios entre la sociedad con criterios políticos, así como para intervenir en la economía nacional y además solventar obligaciones financieras contraídas .

## 2. - LOS FINES DEL ESTADO AL ASIGNAR Y APLICAR EL GASTO PUBLICO.

Como hemos visto el concepto del gasto público ha ido aparejado al nacimiento y funcionamiento del Estado.

Los fines que persigue el Estado al asignar y aplicar los ingresos recaudados al gasto público, no necesariamente se encuentra en los conceptos económicos, ni en los preceptos jurídicos, sino que se explican en función de los intereses políticos predominantes y del modelo de desarrollo que el gobernante en turno pretenda llevar adelante; este tema en esencia es parte de la política fiscal del Estado.

En efecto, al obtener el caudal de recursos a través de la imposición el gobernante debe volver a la sociedad esa riqueza traducida fundamentalmente en obras públicas, en transferencias

para disminuir la pobreza, en fomentar la actividad económica y en el amortizamiento de sus obligaciones financieras. La prioridad que el gobernante le atribuya a cada área o rama en la asignación presupuestal revela incuestionablemente la tendencia política.

El tradicional concepto gasto-necesidad pública, quedó rebasado como consecuencia de la gran crisis de 1929, trajo como consecuencia que el Estado incursionara en la vida económica de manera más directa y constante. La forma de hacerlo es a través del gasto público, puesto que el denominado poder financiero del Estado tiene en la vida económica un peso específico que logra transformar la realidad.<sup>125</sup>

El gasto público puede ser canalizado para incrementar el empleo, la inversión física, la inversión financiera, y la demanda de bienes y servicios.

Los fines en la asignación encuentran su explicación en los criterios políticos del gobernante en turno, esto confirma que la actividad financiera del Estado comprende aspectos económicos, jurídicos, técnicos y políticos.

125.-BANGS, ROBERT S.: "Financiamiento del Desarrollo", Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, México, 1971, página 16 y 17.

En nuestro país el artículo 4º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, expresa cuales son los rubros del gasto público.

"Artículo 4º .- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

- I. El Poder Legislativo;
- II. El Poder Judicial;
- III. Los entes autónomos;

- IV.** Los tribunales administrativos;
- V.** La Procuraduría General de la República;
- VI.** La Presidencia de la República;
- VII.** Las dependencias, y
- VIII.** Las entidades.

Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.

La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias. Asimismo, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, así como a lo dispuesto en sus leyes específicas dentro del margen de autonomía previsto en el artículo 5 de esta Ley.

Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.”

Del texto transcrito se advierte que no se incluyen las transferencias, ni las exenciones fiscales, en efecto, el pago de pensiones (como ejemplo de las transferencias) no están contempladas toda vez que los propios trabajadores cotizan al organismo público de seguridad social descontándoseles una cuota para ese efecto.

Respecto a la exenciones fiscales, el Estado al conceder a una persona la inmunidad de no cubrir un determinado gravamen no quiere implicar que el contribuyente se quede con su propio dinero, por el contrario, esa cantidad inicialmente destinada a pagar el tributo que -ya no es propiedad del contribuyente- por efecto de la

exención, el Estado decide que debe quedar en poder del ciudadano y si bien técnicamente no es un gasto, si implica una transferencia pecuniaria a favor del contribuyente.<sup>126</sup>

No obstante lo anterior, nada impide que el Estado en ejercicio de su soberanía pueda levantar la exención y a partir de ese hecho, comenzar a recaudar el impuesto o contribución.

En nuestro sistema legal, existe en el artículo 74, fracción IV, párrafo tercero constitucional una disposición que se refiere a partidas secretas, de donde necesariamente se infieren gastos secretos.

Escaso ha sido el tratamiento que le ha dado la doctrina en México, los teóricos de las finanzas nacionales no han profundizado el estudio de este aspecto del gasto público.

Con relación a este tema examinaremos la disposición constitucional y ofreceremos nuestra opinión.

En el original artículo 65 constitucional, en la fracción I, párrafo segundo, quedó plasmado lo siguiente:

126.-Con relación a las exenciones el Profesor GRIZIOTTI, B. Opina lo siguiente: "No existen personas completamente exentas de la imposición, por que las exenciones personales, esto es, concedidas a determinadas categorías de personas físicas o morales, se refieren a tributos especiales y determinados. Por lo general, no se extiende la inmunidad fiscal a las tasas e impuestos indirectos, cuya carga se incluye en el precio de las cosas o servicios." op. cit. página 349 y 350.

"No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideran necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República".

Mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, el párrafo citado fue ubicado en el artículo 74, fracción IV, párrafo cuarto constitucional. El texto actualmente en vigor establece:

"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."

De la lectura del párrafo transcrito se advierte que la Constitución admite la existencia de partidas secretas, las limita y restringe únicamente al empleo por los secretarios de estado mediante acuerdo escrito del Presidente, con lo cual excluye constitucionalmente que en el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, el Poder Legislativo, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos del Gobierno y la Procuraduría General de la República, organismos autónomos, estados o municipios pueden emplear recursos provenientes de partidas secretas.

Asimismo excluye que en Constituciones de los Estados de la Federación, leyes ordinarias o disposiciones administrativas puedan autorizarse partidas secretas, la Ley Fundamental ordena que únicamente en el presupuesto de egresos de la Federación pueda haber ese tipo de partidas.

Para clarificar este artículo examinemos en qué consiste o que debemos entender por partida; en la fracción V del artículo 2º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se dice:

**Artículo 2.-** Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

**V.** Clasificador por objeto del gasto: el instrumento que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizados en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto. Este clasificador permite formular y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos desde la perspectiva económica y dar seguimiento a su ejercicio

De lo anterior desprendemos que una partida presupuestal deviene en un instrumento autorizado por la Cámara de Diputados que contiene una clasificación económica del gasto donde se registran de manera ordenada, sistemática y homogénea: compras, pagos y erogaciones.

Al no estar reglamentada la disposición constitucional, no existen parámetros que nos permitan fijar los alcances de dicha norma constitucional, solo en términos de lo que señala la Ley

Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en efecto en el artículo 4º se expresa lo que comprende el gasto público:

**Artículo 4.-** El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

De lo anterior inferimos que únicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo y exclusivamente las Secretarías de Estado pueden emplear gastos provenientes de partidas secretas.

Excluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública, en términos de la fracción VIII del artículo 73 constitucional, las partidas secretas comprenderían gasto corriente, inversión física así como responsabilidad patrimonial de las Secretarías de Estado.

El artículo citado, condiciona la existencia de las partidas secretas a las que se consideran necesarias en el presupuesto. Del texto constitucional se desprende que si quien autoriza y aprueba el presupuesto es la Cámara de Diputados es a esta a quien le corresponde establecer la consideración de la necesidad de dichas partidas en el propio presupuesto aprobado.

La Ley fundamental exige como condición previa al empleo de las partidas secretas, inexcusablemente el acuerdo por escrito del Presidente de la República.

El empleo de partidas secretas por el Ejecutivo Federal, inmediatamente provoca un rechazo, ya que se desconoce el motivo por el cual se considera secreto, el destino hacia el cual va a dar ese gasto. Sin embargo vemos que a diferencia de otros tipos de gastos este, se encuentra regulado constitucionalmente y se fijan con claridad quienes lo autorizan y quienes lo emplean, con un candado constitucional, debe ser por orden escrita del Presidente de la República.

Resumiendo, las partidas establecidas en el artículo 74 fracción IV, párrafo cuarto, únicamente pueden ser empleadas por el Poder Ejecutivo Federal, el modo de empleo estará sujeto a un acuerdo escrito dirigido a su Secretario de Despacho.

El punto esencial en este tema no es sobre la conveniencia o no de las partidas secretas, sino que su existencia y el empleo tiene un trasfondo constitucional y político y reside en saber si la Cámara de Diputados tiene facultades constitucionales para conocer, controlar e inspeccionar el ejercicio de las partidas secretas; este tema central infortunadamente no fue profundizado por Pablo Gómez en su libro.

Desentrañar este problema constituye a nuestro juicio el fondo en esta controversia.

El artículo 74, fracción IV, párrafo cuarto constitucional le otorga a la Cámara de Diputados por conducto de la Entidad de Fiscalización Superior la facultad de revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; el artículo constitucional precisa muy bien que se trata de revisar, no de aprobar y el término revisar significa según el diccionario de la lengua española, ver con atención y cuidado; someter una cosa a un nuevo examen para corregirla, enmendarla o repararla.

En ese caso queda planteada la controversia, si la Cámara de Diputados tiene facultades para ver con atención y cuidado o en su caso sea sometido a su examen para corregir, enmendar o rechazar las partidas secretas.

Sobre el particular no olvidemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, igualmente es un documento político como jurídico, y no existen antecedentes de partidas secretas en nuestro derecho, sino a partir de la vigente Ley Fundamental, además históricamente cuando se discutió el dictamen el 10 de enero de 1917 del original artículo 65 constitucional, se aprobó por unanimidad y fue poco lo que sustancialmente se expresó al respecto, por lo cual las fuentes originales de creación de esta disposición no proporcionan datos suficientes sobre el cual podamos fundar alguna hipótesis.<sup>123</sup>

Así mismo, no debemos olvidar que la creación de la Ley Suprema fue obra del Poder Constituyente del pueblo mexicano con facultades superiores a las investidas a la Cámara de Diputados, que sólo es uno de los órganos que conforman el poder

legislativo; en ese sentido al examinar las facultades propias de dicha Cámara advertimos que el poder de revisar implica apreciar con cuidado y atención, la cuenta pública para aprobarla o rechazarla, de no ser así, entonces, que objeto tendría darle a la Cámara de Diputados la facultad de revisarla sino produjera ningún resultado o efecto jurídico.

De la lectura del artículo 74, fracción IV, constitucional, se desprende que las partidas secretas constituyen una excepción a la gestión financiera puesto que estas partidas son distintas en cuanto a su asignación y distribución al resto de las demás, pues no siguen metas programáticas u objetivos cuantificables.

123.- Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compila IV Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal, agosto 1999. Dirección General de Documentación y Análisis. Compilación de Leyes Investigación y Automatización Legislativa. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Querétaro de Arteaga, enero 6 de 1917. - Francisco J. Múgica. - Alberto Román. - L. G. Monzón.- Enrique Recio.-Enrique Colunga." A discusión de la sesión del día 10. Se ha presentado el siguiente dictamen sobre el artículo 65: "Ciudadanos Diputados: "El artículo 65 del proyecto de reformas, fija el día en que deban comenzar las sesiones del Congreso, y establece, de un modo general, los asuntos de que se ocupará. "Son éstos la revisión de la cuenta del manejo de los fondos públicos en el año fiscal anterior; el estudio y votación del presupuesto del año fiscal siguiente y el estudio de todas las iniciativas de ley y demás asuntos pendientes. Respecto del primer asunto, es de llamarse la atención sobre el fin moralizador del proyecto relativo, a que la revisión de la cuenta no se limite a la comprobación aritmética y su comparación con el presupuesto; sino que se extienda a la exactitud y justificación de los gastos y a la investigación de las responsabilidades que resulten o puedan resultar del manejo de las cantidades de la nación. También tiene igual tendencia moralizadora la segunda parte de la fracción I del artículo 65, que se refiere a la limitación de la facultad de que haya partidas de gastos secretos libremente, lo que hacía dudar si se trataba de verdaderos gastos o de emolumentos extraordinarios de los altos funcionarios."

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, no existe ninguna disposición referente a las partidas secretas que pudiera darnos alguna luz al respecto.

En esencia las partidas secretas, no son un problema económico, técnico o jurídico, son asuntos eminentemente políticos, de distribución del poder público. En los actuales términos de redacción del artículo 74, fracción IV, párrafo tercero encontramos una excepción constitucional, a la planeación, programación, presupuestación, control, evaluación y vigilancia del gasto público; toda vez que el resto de las partidas aprobadas en el presupuesto anual no requieren acuerdo escrito del Presidente al Secretario de Despacho, para su empleo.

Ahora bien, ¿podría legalmente la Cámara de Diputados revisar las partidas secretas?, cuál sería el fundamento o base constitucional para hacerlo?, invocar los resultados de la gestión financiera como argumento, es insuficiente porque no se daría gestión financiera, estrictamente hablando.

¿Podría la Cámara de Diputados decidir y resolver si las partidas secretas fueron o no justificadas?.

El artículo 74 fracción IV, párrafo cuarto, impone al Presidente la obligación para hacer uso de las partidas secretas, para que sea legítimo y legal su acuerdo, que lo ordene por escrito y que dicha partida este comprendida en el presupuesto de egresos. Fuera de eso no exige más la norma constitucional, las normas secundarias admiten la posibilidad legal de eludir las licitaciones públicas cuando el Presidente lo determine mediante el empleo de gasto ordenado directamente.

El referido artículo 74, fracción IV, párrafo cuarto constitucional en que consiste la revisión de la cuenta pública:

1. - Conocer los resultados de la gestión financiera.
- 2.- Comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto; y
3. - Cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Con relación al primer punto, previamente debemos aclarar que las partidas secretas, por su naturaleza especial, reciben un

tratamiento de excepción y en los presupuestos de egresos generalmente no se establecen criterios para su ejercicio, y en lo absoluto objetivos programáticos.

El primer punto es el que provoca polémica en atención a que en el empleo de las partidas secretas no se da el concepto tradicional de gestión financiera al no existir objetivos cuantificables conocidos, al omitirse la realización de licitaciones públicas, y al sujetarse a los montos mínimos o máximos en la adjudicación de los contratos o pedidos.

Por lo cual, la Cámara de Diputados, al revisar la cuenta pública, con relación a las partidas secretas deberá verificar que se hubiere ajustado al contenido del artículo 74, fracción IV, párrafo cuarto constitucional, además de comprobar que no haya otras partidas secretas fuera de las autorizadas en el decreto de presupuesto de egresos de la Federación; igualmente que en el empleo de las mismas se encuentre justificado con el acuerdo por escrito del Presidente de la República..

La Cámara de Diputados también puede examinar discrepancias entre cantidades gastadas y autorizadas o la justificación de tal gasto, o determinar alguna responsabilidad legal ya que tanto la existencia en norma Constitucional de las partidas secretas como la revisión de la cuenta pública, no excluye a dichas partidas del examen, pues el poder financiero del Estado en materia de gastos, es propia de la Cámara de Diputados.

Lo antes asegurado tiene su base en que el tratamiento constitucional respecto al uso de dichas partidas es excepcional, al resto de las demás, y las mismas fueron establecidas por el legislador constitucional, no por el legislador ordinario.

La regulación de las partidas secretas en la Ley Suprema, de ninguna manera limita o excluye el Poder Financiero de la Cámara de Diputados, por lo que legal y legítimamente puede revisar su uso y verificar si su aplicación estuvo o no con arreglo a la autorización presupuestal y a la norma constitucional.

No resulta un exceso reiterar que quien decide la existencia de las partidas secretas, su necesidad y aplicación es la Cámara de Diputados, así claramente lo ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, lo anterior porque se tiende a aceptar como válido el argumento de que todos los gastos sobre seguridad nacional, de suyo, son secretos o en su defecto, también se admite como gasto secreto el caso de las obras, arrendamientos o adquisiciones que no se sujeten al procedimiento de licitación pública cuando se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o la contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la Seguridad Nacional o la seguridad pública, como lo establecen los artículos 42, fracción IV de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y 41, fracción IV de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En términos absolutos no es así, en efecto, la Ley Fundamental no remite a ninguno de estos rubros como indicador del contenido de las partidas secretas. El poder financiero que por disposición constitucional detenta la Cámara de Diputados, no la limita o constriñe, únicamente le ordena que determine la necesidad de dicha partida, luego entonces, no necesariamente las partidas secretas serán las que se refieren a lo regulado en los artículos 42, fracción IV de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y 41, fracción IV de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ahora bien, tampoco todos los gastos sobre seguridad nacional pueden tomarse como provenientes de partidas secretas, esto es así porque la Ley de Seguridad Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005, en sus artículos 9º y

Artículo 9.- Las instancias de Seguridad Nacional contarán con la estructura, organización y recursos que determinen las disposiciones que les den origen. Las actividades propias de inteligencia para la Seguridad Nacional cuyas características requieran de confidencialidad y reserva para el éxito de las investigaciones serán normadas presupuestalmente de manera específica por las dependencias del Ejecutivo Federal que correspondan, de acuerdo a su competencia.

Artículo 12.- Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:

- I. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Seguridad Pública;
- VI. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- VII. El Secretario de la Función Pública;
- VIII. El Secretario de Relaciones Exteriores;
- IX. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- X. El Procurador General de la República, y
- XI. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Los integrantes del Consejo no podrán nombrar suplente. En caso de ausencia del Presidente, el Secretario Ejecutivo presidirá la reunión.

El Consejo contará con un Secretario Técnico, que será nombrado por el Presidente de la República, dependerá directamente de él, contará con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste no será integrante del Consejo.

Como puede advertirse tanto las actividades propias de seguridad nacional serán normadas presupuestalmente por cada dependencia, al ser así excluye que necesariamente sean provenientes de partidas secretas. Adicionalmente la creación de Consejo de Seguridad Nacional cuenta con un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, no se hace ninguna remisión a partidas secretas.

Por su parte el artículo 18 de la referida ley señala:

Artículo 18.- El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría.

A diferencia de otras instancias que emplean gasto público el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es controlado y evaluado por el Poder Legislativo Federal, así lo ordena el artículo 56, de dicha ley:

Artículo 56.- Las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto de una Comisión Bicameral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados.

Dentro de este control y evaluación se encuentra la fracción VII del artículo 57, que a la letra dice:

Artículo 57.- La Comisión Bicameral tendrá las siguientes atribuciones:

VII. Requerir al Centro y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución;

De lo expuesto se concluye que respecto a la seguridad nacional en nuestro país se realiza un control y evaluación de esta materia, que comprende además el resultado de auditorías y procedimientos que se practiquen al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, no obstante lo anterior no encontramos ninguna disposición legal que haga nugatorias las facultades de revisión de la Auditoría Superior de la Federación en el ramo de la seguridad nacional.

### 3. - PRONUNCIAMIENTOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION RESPECTO AL GASTO PÚBLICO.

El contenido de las resoluciones judiciales nos permite apreciar, hasta ahora, la carencia de una consistente teoría o una tendencia jurídica constante en la fijación de los criterios y en la conformación de la jurisprudencia, cuando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, le ha tocado pronunciarse en materia de gasto público.

El ejemplo más evidente lo encontramos en el contenido del artículo 2º de la derogada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que establecía que dicho gasto comprendía erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública.

Este era el concepto legal de gasto público, dicha ley fue publicada el 31 de diciembre de 1976, y estuvo vigente hasta el 30 de marzo del 2006, por otra parte, existe la jurisprudencia 470, visible en la página 341, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III, Materia Administrativa, que textualmente dice:

“GASTOS PÚBLICOS.- Por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos”.

El Apéndice en consulta se publicó en abril de 1996, y la Ley citada en diciembre de 1976, es decir, media un lapso de veinte años, tiempo suficiente para que el Poder Judicial de la Federación se adecuara a la norma legal vigente.

Lo anterior, en virtud de que el artículo 31, fracción IV constitucional no expresa que debe entenderse por gasto público o que conceptos comprende.

Transcribiremos a continuación algunas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación referidas al gasto público, son importantes ya que expresan los conceptos que predominan en la argumentación judicial federal cuando examina este punto.

De la lectura de las mismas se advierte fácilmente que la Suprema Corte, cuando incursiona en la materia financiera, con dificultades sostiene un criterio que pudiéramos llamar incontrovertible o incuestionable.

En efecto, en la tesis “COOPERACION, NATURALEZA DE LA”, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Segunda Sala, T. CVI, página 1610,. Se afirma que los decretos de cooperación para diversas obras no son contribuciones en el sentido del artículo 31 fracción IV, constitucional y en consecuencia, no es un gasto público el ingreso así obtenido, como se aprecia, la tesis judicial amén de desconocer lo que es el gasto público, en lugar de hacer avanzar derecho financiero lo mantiene en la inmovilidad.

En la tesis “GASTOS PUBLICOS”, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Segunda Sala, Tomo LXXV, página. 3603. Se afirma que las obras de carácter municipal únicamente pueden cubrirse con los arbitrios municipales, olvidando la Suprema Corte que vivimos un federalismo fiscal y en ese sentido existe la coordinación fiscal entre los Estados y la Federación, asignando recursos a los Municipios que no necesariamente tienen su origen en los arbitrios municipales.

En la tesis “IMPUESTOS, DESTINO DE LOS, EN RELACION CON LOS OBLIGADOS A PAGARLOS”, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Segunda Sala, Tomo LXXVI, página 1072. Se establecen los requisitos para pagar los impuestos: proporcionalidad, equidad y destino para el gasto público, pero no se dice en que consiste cada requisito.

De la jurisprudencia “IMPUESTOS, SU DESTINO A UN GASTO PUBLICO ESPECIAL NO ES VIOLATORIO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL”, ”.Semanario Judicial de la Federación Volumen 181-186, primera parte, Séptima Epoca, Pleno página 244. Se advierte una

interpretación distinta a la tradicional y que poco a poco nos muestra concepciones mas avanzadas respecto al gasto público.

En la tesis “CONGRESO DE LA UNION, FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL, PARA CUBRIR EL GASTO PUBLICO”, ” Semanario Judicial de la Federación, Volumen 26, Séptima Epoca, Pleno, primera parte, p. 35. Interpreta el artículo 73 constitucional a favor del Congreso para imponer toda clase de contribuciones.

El resto de las tesis transcritas pueden ser útiles para conocer la evolución que ha tenido el criterio judicial y para apreciar en cuales aspectos ha ofrecido un estudio valioso para fines académicos y en cuales otros permanecen sin cambio.

“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.- Cuando se ha reclamado la aplicación de un decreto de cooperación, se ha dicho que en estos casos la urgencia de introducir la mejora es tal y el costo de ésta es tan grande, que a falta de recursos necesarios en la Administración Pública, la ley recurre a la ayuda de los vecinos, en atención al mayor precio que adquieren en sus propiedades por la mejora introducida y esos decretos de cooperación no están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, porque no establecen impuestos para cubrir gastos públicos; sino una obligación especial, tendiente a sufragar los gastos ocasionados por las mejoras realizadas en la pavimentación de las calles, tanto más, cuanto que la cooperación no constituye fiscalmente hablando, un impuesto o contribución, sino un derecho o compensación que se obtiene por el mejoramiento que reciben los particulares con la ejecución de determinadas obras, pues las contribuciones o impuestos no se aplican al pago de todos los gastos que tiene el Estado, en tanto que los derechos de cooperación se dedican precisamente a las obras comprendidas”. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Segunda Sala, T. CVI, página 1610.

“GASTOS PUBLICOS.- Al establecer la fracción IV del artículo 31 constitucional, la obligación para contribuir a los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que se resida, se está refiriendo a que los impuestos federales se aplicarán exclusivamente para los gastos de la Federación, los estatales para los de los Estados y los municipales para los de los Municipios; por lo que si una ley impusiera una contribución para una obra determinada de un Municipio y extendiera su aplicación a toda la República, indudablemente que contrariaría la Constitución, porque las obras de carácter municipal únicamente, pueden cubrirse con los arbitrios municipales”. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Segunda Sala, Tomo LXXV, página. 3603.

“IMPUESTOS, DESTINO DE LOS, EN RELACION CON LOS OBLIGADOS A PAGARLOS.- De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero que sea proporcional; segundo, que sea equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si faltan todos o uno de estos requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución, ya que ésta no concedió una facultad omnímoda para establecer las exacciones que, a juicio del Estado, fueren convenientes, sino una facultad limitada por esos tres requisitos. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Segunda Sala, Tomo LXXVI, página 1072

“IMPUESTOS, SU DESTINO A UN GASTO PUBLICO ESPECIAL NO ES VIOLATORIO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31

CONSTITUCIONAL.- El artículo 31 de la Constitución Federal establece, en su fracción IV, una obligación a cargo de los particulares mediante el pago de impuestos que deben satisfacer dos requisitos: los de proporcionalidad y equidad determinados en ley expresa. Esa obligación tiene como objeto el de la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe cubrir en beneficio de la colectividad. La interpretación del citado precepto constitucional debe superarse porque el señalamiento de que con los impuestos deban cubrirse los gastos públicos no constituye una prohibición para que los tributos se destinen desde su origen por disposición de las legislaturas, a cubrir un gasto en especial -cualquiera que sea la forma en que el mismo se fije o distribuya por el legislador o por la autoridad administrativa que formule el presupuesto de egresos-, siempre que éste sea en beneficio de la colectividad. Si alguna prohibición contiene el precepto, no es otra que la de que los impuestos se destinen a fines diferentes a los del gasto público. Semanario Judicial de la Federación Volumen 181-186, primera parte, Séptima Epoca, Pleno, página 244.

“CONGRESO DE LA UNION, FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL, PARA CUBRIR EL GASTO PUBLICO.- Es inexacto que la fracción XXIX del artículo 73 constitucional limite a la VII del mismo precepto que faculta al Congreso a imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto; y si esta fracción ha de relacionarse con otra, no es precisamente con la XXIX del artículo 73, sino con la II del artículo 65 de la propia Constitución, que faculta al mismo Congreso para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos que sean necesarios para cubrirlo. No puede considerarse la facultad exclusiva para legislar en determinadas materias, como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del artículo 73, como una limitación al Congreso de la Unión para establecer los impuestos aún federales que sean indispensables para cubrir el gasto público; se trata de una facultad en el ámbito federal en materia

de impuestos especiales que por su competencia requiere una legislación federal uniforme en toda la República, que limita las facultades impositivas de los Estados, pero no las del Congreso de la Unión”. Semanario Judicial de la Federación, Volumen 26, Séptima Epoca ,Pleno, primera parte, página. 35.

“CAPITALES, IMPUESTO SOBRE. EL ARTICULO 321 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 1966 QUE ESTABLECE LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DE LOS DEUDORES CON EL CAUSANTE, ES CONSTITUCIONAL.- El artículo 31 constitucional, fracción IV, establece la obligación genérica de los ciudadanos mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que disponga las leyes. Esta obligación no se limita a contribuir con aportaciones en dinero o en especie para los gastos públicos, sino que establece una obligación que comprende también los servicios personales, y aún cuando expresamente no se señale en ese precepto, la interpretación sistemática debe ser en tal sentido, porque no se puede exigir que un precepto de la Constitución detalle las obligaciones hacia los particulares, pues esa tarea corresponde al intérprete, es decir, al órgano estatal competente, ya sea en la creación de normas jurídicas generales o individualizadas. Por estas razones, es fundado el artículo 321 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, vigente en 1966, que establece que los deudores son solidariamente responsables con el causante del Impuesto de Capitales, debiendo retener este impuesto”. Semanario Judicial de la Federación ,Séptima Epoca, Pleno, Volumen 27, primera parte, p. 21.

“COPRA Y COCO EN BOLA, EL DECRETO NUMERO 131 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA, PUBLICADO EL PRIMERO DE FEBRERO DE 1964, QUE ESTABLECE UN IMPUESTO ESPECIAL A LA PRODUCCION DE, VIOLA EL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL.- Si bien es cierto que el artículo 26 de la Ley de Hacienda del Estado de Colima autoriza que pueda afectarse un ingreso local a un fin especial en los casos que el propio precepto puntualiza, también lo es que sólo pueden destinarse los ingresos a un fin especial cuando dicho fin sea para un gasto público, entendiéndose por tal no todos los que el Estado pueda realizar, sino únicamente los destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos. Ahora bien, no puede interpretarse la fracción IV del artículo 31 constitucional en el sentido de que dentro de gasto público se comprenda un “subsidio especial” “para ser dedicado exclusivamente” a actividades mercantiles que se entrega íntegramente a una sociedad que tiene como finalidad la obtención de utilidades para beneficio exclusivo de sus integrantes, según el artículo 5o. del Decreto No. 131, del Estado de Colima, publicado el primero de febrero de 1964, y el hecho de que la fracción V del citado artículo 26 se refiere a que podrá destinarse un ingreso a un fin especial en los demás casos que designen las leyes, es de indicarse que aunque ciertamente el que se estudia es un caso que establece una ley, como el decreto reclamado, la circunstancia de que lo establezca la ley no significa, por sí sola, que el decreto se ajuste a la Constitución; entonces, aun cuando efectivamente, el concepto de generalidad se satisface, en el caso concreto, gravando no a

todos los agricultores del Estado de Colima, sean o no productores de coco o copra, sino únicamente a estos últimos, y el concepto de proporcionalidad se satisface desde el momento en que a mayor producción se causa mayor impuesto y viceversa; estas circunstancias no bastan para revocar la concesión del amparo, pues el impuesto de todas formas carece del requisito tantas veces puntualizado relativo a que no se destina a un gasto público”. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época , Pleno, volumen 32 , primera parte , página 46.

“GASTO PUBLICO ESPECIAL, DESTINO DE IMPUESTOS A. NO ES VIOLATORIO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL. (LEY NUMERO 42 DE 15 DE DICIEMBRE DE 1967 QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CAJEME, SONORA) - El artículo 31 de la Constitución Federal establece, en su fracción IV, una obligación a cargo de los particulares mediante el pago de impuestos que deben satisfacer dos requisitos, los de proporcionalidad y equidad, determinados en la Ley Expresa. Esa obligación tiene como objeto el de la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe cubrir en beneficio de la colectividad. La interpretación del citado precepto constitucional debe superarse, porque el señalamiento de que con los impuestos deban cubrirse los gastos públicos, constituye una prohibición para que los tributos se destinen desde su origen, por disposición de las legislaturas, a cubrir un gasto en especial, cualquiera que sea la forma en que el mismo se fije o distribuya por el legislador o por la autoridad administrativa que formule el presupuesto de egresos, siempre que éste sea en beneficio de la colectividad. Si alguna prohibición contiene el precepto, no es otra que la de que los impuestos se destinen a fines diferentes a los del gasto público”. Semanario Judicial de la Federación, jurisprudencia, Séptima Época, Pleno, volumen 181-186, primera parte, página 49, Amparo en revisión 875/69, Luis Manuel Rojas, 5 de septiembre de 1972, unanimidad de 19 votos.

Época: Novena Época

Registro: 166421

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXX, Septiembre de 2009

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. CXLIV/2009

Página: 2712

GASTO PÚBLICO. PRINCIPIOS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El citado precepto constitucional prohíbe expresamente efectuar pagos no comprendidos en el presupuesto o determinados en una ley posterior. Así, de la interpretación de dicha norma se advierte que salvaguarda el régimen de gasto público y los principios relacionados con éste, conforme a los cuales los pagos a cargo del Estado únicamente deben realizarse: 1) si están previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y, como excepción, establecidos en una ley posterior expedida por el Congreso de la Unión; 2) ciñéndose a un marco normativo presupuestario, generando un control de economicidad referido a la eficiencia, eficacia y economía en la erogación de los recursos públicos; control que puede ser financiero, de legalidad, de obra pública y programático presupuestal; y, 3) de manera eficiente, eficaz, de economía, transparente y honrado.

Controversia constitucional 55/2008. Municipio de Oztoltepec, Estado de México. 3 de diciembre de 2008. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: José Francisco Castellanos Madrazo, Raúl Manuel Mejía Garza y Agustín Tello Espíndola.

Registro Núm. 40160; Novena Época; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Marzo de 2009.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DE PROMOVER, EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 9 DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2008, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 13 DE DICIEMBRE DE 2007, QUE EL 20% DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL SE DISTRIBUYA A LOS MUNICIPIOS CONFORME A CRITERIOS QUE INTEGREN EL NÚMERO DE HABITANTES Y EL AVANCE EN LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MATERIA DE PROFESIONALIZACIÓN, EQUIPAMIENTO, MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA E INFRAESTRUCTURA, NO TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 21 Y 126 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DE PROMOVER, EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 9 DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2008, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 13 DE DICIEMBRE DE 2007, QUE EL 20% DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL SE DISTRIBUYA A LOS MUNICIPIOS CONFORME A CRITERIOS QUE INTEGREN EL NÚMERO DE HABITANTES Y EL AVANCE EN LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MATERIA DE PROFESIONALIZACIÓN, EQUIPAMIENTO,

MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA E INFRAESTRUCTURA, NO TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 21 Y 126 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Registro Núm. 21458; Novena Época; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Marzo de 2009.

Respecto a los criterios anteriores es pertinente anotar que dicha controversia constitucional promovida por el Municipio de Oztolotepec, demandó al Consejo Nacional de Seguridad Pública por:

La omisión del Consejo Nacional de Seguridad Pública de cumplir con lo dispuesto en la fracción I del artículo 9º del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal dos mil ocho, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de diciembre de dos mil siete.

El artículo 9º del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil ocho, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de diciembre de dos mil siete, regula en su fracción I, la distribución para el ejercicio fiscal en curso, del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, estableciendo en su segundo párrafo, lo siguiente: "El Consejo Nacional de Seguridad Pública promoverá que el 20% de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se distribuyan a los Municipios conforme a criterios que integren el número de habitantes y el avance en la aplicación del programa estatal de seguridad pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura."

El nueve de enero de dos mil ocho, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó los rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin incorporar mecanismos que permitieran la distribución a los Municipios a que se refiere la fracción I del artículo 9 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil ocho.

Con lo anterior el Municipio actor, como los demás Municipios del Estado de México, están siendo excluidos del régimen de concurrencia que en materia de seguridad pública

establece el artículo 21 constitucional, además de incurrir en violación al principio constitucional de presupuestación formal del gasto público.

A pesar de los sólidos conceptos de invalidez aducidos por el Municipio la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció la validez de los actos impugnados por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza (ponente) y presidente Sergio A. Valls Hernández. En contra del emitido por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien manifestó que formularía voto particular .

En último considerando de dicha resolución la Primera Sala expuso:

“Sin embargo, esa disposición no puede interpretarse como una obligación implícita para que esos recursos sean obligatoriamente entregados a los Municipios, en atención a que tal disposición sólo faculta al Consejo Nacional de Seguridad Pública para "promover" la entrega de los recursos del fondo referido a los Municipios, lo cual de ninguna manera le otorga atribuciones para que esté en posibilidad de actuar con coacción, a fin de que los gobiernos de las entidades federativas den el veinte por ciento de los recursos otorgados a la entidad como participaciones, pues resulta inexorable el sistema normativo aplicable al otorgamiento, manejo, administración y distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal.

De esta guisa, esta Suprema Corte de Justicia alcanza la convicción de que el contenido del artículo 9 del Presupuesto Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil ocho, debe ser entendido en el sentido de que faculta al Consejo Nacional de Seguridad Pública para actuar a manera de sugerencia ante las entidades, pero no que pueda emitir una orden vinculante para éstas, razón por la cual no es necesario que ese ente plasme las sugerencias en los acuerdos por los cuales fija los lineamientos y directrices del Sistema Nacional de Seguridad Pública, porque esa invitación a las entidades no puede ser exigible a éstas en caso de su incumplimiento y, consecuentemente, del artículo 126 constitucional no se deriva la obligación implícita de la entrega de tales aportaciones a los Municipios.”

Frente a la competencia constitucional de la Cámara de Diputados en la elaboración del presupuesto y las asignación del gasto público, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo que la disposición del artículo 9º del decreto de

presupuesto de egresos de la federación no obstante la claridad de dicha disposición afirmaron que no puede interpretarse como una obligación implícita para que esos recursos sean obligatoriamente entregados a los Municipios, en atención a que tal disposición sólo faculta al Consejo Nacional de Seguridad Pública para "promover" la entrega de los recursos.

Y todavía más afirmaron que el contenido del artículo 9º del Presupuesto Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil ocho, debe ser entendido en el sentido de que faculta al Consejo Nacional de Seguridad Pública para actuar a manera de sugerencia es decir la Cámara de Diputados al ejercer el Poder Financiero que le otorgó la Constitución lo hace a manera de sugerencia.

Sin pretender alargar este comentario , afortunadamente para nuestro incipiente Derecho Presupuestario la Ministra Olga Sanchez Cordero, emitió voto particular , donde de forma clara e indubitable se pronunció en los siguientes términos:

Voto particular que formula la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la controversia constitucional 55/2008, promovida por el Municipio de Oztolotepec, Estado de México.

En el presente asunto, el Municipio actor solicitó la declaración de invalidez de la omisión en que incurrió el Consejo Nacional de Seguridad Pública de cumplir con lo dispuesto en la fracción I del artículo 9 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de dos mil ocho, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de diciembre de dos mil siete, específicamente, de su exclusión del régimen de concurrencia en materia de seguridad pública previsto en el artículo 21 constitucional, porque en su opinión se le priva de la atribución de disponer de recursos para la atención de la problemática de seguridad pública en su territorio.

El numeral del referido instrumento presupuestal señalaba:

"El Consejo Nacional de Seguridad Pública promoverá que el 20% de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se distribuyan a los Municipios conforme a criterios que integren el número de habitantes y el avance en la aplicación del programa estatal de seguridad pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura."

En este sentido, el Municipio actor estimó que el término "promover" empleado en el presupuesto de egresos de la Federación no tiene fines declarativos, sino vinculantes,

buscando conseguir el objetivo de realizar esa transferencia de recursos a los Municipios.

La decisión mayoritaria de los integrantes de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue que la previsión contenida en el presupuesto federal no es vinculante para el Consejo Nacional de Seguridad Pública, esto es, que está en aptitud de "promover" o no la mencionada distribución; interpretación con la cual no coincido por virtud de lo siguiente:

A mi parecer, con la decisión adoptada por la mayoría, por un lado se limita la participación del Municipio en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, porque le impide obtener un ingreso extra para abatir las necesidades que tenga en la materia, lo que a su vez, en mi concepto, hace nugatorias las previsiones contenidas al respecto en el artículo 21 de la Constitución Federal y, por otro, a mi juicio, no existe razón para que la autoridad que tiene a cargo la propuesta de distribución de los recursos que integran el fondo mencionado tenga una facultad discrecional sobre el particular, máxime si los recursos que lo integran ya se encuentran debidamente presupuestados para el efecto de que sean distribuidos entre los Municipios.

Lo anterior, en virtud de que el artículo 21 de la Constitución Federal prevé la existencia de un sistema de coordinación en materia de seguridad pública en el que intervendrán la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, de donde podemos derivar que en la función de seguridad pública participan activamente esos niveles de gobierno, cada uno en su correspondiente ámbito de competencia; asimismo, para efectos de la distribución de los recursos económicos que se requieran para ese fin, en la Ley de Coordinación Fiscal se instituye el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Dicho Sistema Nacional de Seguridad Pública a mi parecer es absoluto, es decir, abarca tanto las obligaciones como las prerrogativas necesarias para su desarrollo, a fin de hacer vigente el sistema de coordinación en la materia, lo cual, debe abarcar, necesariamente, los recursos económicos para ese fin.

Así, en mi opinión, si bien la Ley de Coordinación Fiscal no prevé la participación de los Municipios en el mecanismo del entero del fondo mencionado, lo cierto es que en el presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente se estableció la posibilidad de que los fondos mencionados deben suministrarse a los Municipios, lo cual, a mi parecer, modifica el esquema de distribución.

Consecuentemente, el mecanismo de distribución se debe adecuar a lo dispuesto en el presupuesto, a pesar de que las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal establezcan que la distribución de los recursos económicos del "Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal" instituido en el presupuesto de egresos de la Federación- se realizará a través de la suscripción de convenios con las entidades federativas y la propuesta de distribución de esos fondos estará a cargo del consejo nacional, así como que la entrega material de los mismos corresponderá a la Secretaría de Hacienda, porque a mi juicio, la

función de la norma adjetiva es permitir realizar el contenido de las normas sustantivas, no limitarlo.(el subrayado es nuestro).

Lo expuesto en este documento constituye el principal motivo por el cual en su momento voté en contra de la promoción mayoritaria.

El concepto de gasto publico fue establecido en la Constitución de 1857, en efecto, el artículo 31 fracción IV, fue redactado a mediados del siglo XIX , y permanece el texto sin cambio en la vigente Ley Fundamental.

A la luz de la interpretación de la epoca debe adecuarse a las tiempos actuales en efecto interpretar al gasto publico unicamente como contraprestación del pago de contribuciones es implica una visión estrecha y excluye instituciones que no existian en el siglo XIX, en efecto, en esa epoca no existia en la Constitución Federal derechos como la Seguridad Social , ni tampoco se vislumbraba que el Estado pudiera asumir la rectoria economica,mucho menos pensar en la obligación de procurar el pleno empleo de la sociedad, asimismo no existia un Banco Central de emisión, era inexistente la política monetaria.

Si con el tiempo las funciones del Estado se incrementaron y por ende sus gastos; ipso jure el concepto mismo de gasto publico tambien se amplió y diversificó a ramos que como ya señalamos los legisladores constitucionales de 1857 no estaban en condiciones de preveer.

## CAPITULO VII

### NATURALEZA JURIDICA Y ECONOMICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

#### 1. - TEORIA DEL PRESUPUESTO COMO DECRETO O LEY

La Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto nacional, lo hace mediante la expedición de un decreto, el cual en armonía con el artículo 70 constitucional tiene el carácter de resolución.

El citado artículo establece que las resoluciones del Congreso General serán leyes o decretos; en tal virtud por tratarse de una resolución unicameral, en apariencia, no puede tener el carácter de ley.

A continuación examinaremos y procuraremos desentrañar sí el significado del vocablo decreto, es idéntico en la esfera de atribuciones del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En primer término abordaremos el decreto en el ámbito de la Función Judicial y al respecto encontraremos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, el artículo 220, donde se establece que los decretos son: simples determinaciones de trámite. Por su parte el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 94 establece que las resoluciones son autos y sentencias.

Referente al Poder Ejecutivo, el uso del vocablo decreto es utilizado en la expedición de los denominados decretos-leyes, los que son promulgados por el titular del Poder Ejecutivo en los supuestos de los artículos 29 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <sup>127</sup>

127.-Se refieren a las facultades extraordinarias para legislar en los casos de suspensión de garantías y al aumento, disminución, supresión de las cuotas de las tarifas de importación y exportación. El artículo 49 constitucional, segundo párrafo sobre esto establece: “ No podrán reunirse dos o más de estos poderes

en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

La expedición de este tipo de decretos ejecutivos, tiene todas las características de una ley, porque se crean normas jurídicas obligatorias, como excepción al procedimiento legislativo ordinario.

El decreto-ley es expedido por el Ejecutivo Federal, con fundamento en la norma constitucional que lo permite y siempre dentro de los límites que el mismo precepto constitucional previene.

El decreto-ley, no es una orden ejecutiva, en sí es una ley, que por excepción es creada y puesta en vigor por el Ejecutivo Federal.

La expedición del decreto-ley, es la forma a través de la cual el Presidente de la República ejercita las facultades para legislar de manera delegada.

El decreto-ley, como vimos tiene su origen en una norma constitucional de donde procede el fundamento de su creación y del mismo modo su regularidad con la ley fundamental y por esa circunstancia es válida y legítima como ley ordinaria.

No obstante, lo anterior no es el único caso de decreto utilizado por el Ejecutivo Federal, ya que existe otro tipo de actos que en su forma jurídica adoptan la figura de un decreto.

En efecto, cada vez que el Ejecutivo Federal promulga una ley, que le es enviada por el Congreso para su divulgación y cumplimiento, utiliza un decreto promulgatorio, el cual es un acto que contiene la orden ejecutiva a través de la cual manda sea publicada la ley.<sup>128</sup>

Los efectos jurídicos, que advertimos, de este tipo de decretos son los siguientes:

128.-El notable tratadista francés Marcel Planiol, con relación al origen del decreto promulgatorio nos ilustra con el siguiente comentario: “Desde 1789, toda ley nueva está seguida de un veto especial del Poder Ejecutivo, ordenanza en un principio, más tarde decreto, y que se llama <<decreto de promulgación>>. La primera fórmula fue dada por un decreto del 9 de noviembre de 1789, y reproducía con algunas

modificaciones de detalle, por la constitución del 3 de septiembre de 1791. En esa época no era sino una nueva redacción de la fórmula de los antiguos mandamientos, por los cuales el rey enviaba a sus oficiales de justicia las nuevas ordenanzas que había dictado, ordenándoles: primero que las publicaran y segundo que las ejecutaran". PLANIOL, Marcel, "Derecho Civil", Editorial Cajica, primera edición, Puebla, Puebla, México, página 104

1. - El Ejecutivo, implícitamente, acepta y admite la existencia y regularidad de la ley con el proceso constitucional de creación de la misma.
2. - Se ordena la publicación de la ley en el órgano oficial de difusión para el conocimiento general.
3. - Contiene la orden dirigida a los órganos de la administración pública para que acaten y ejecuten la ley publicada.

En la legislación mexicana de gran parte del siglo XX se utilizó en los decretos promulgatorios la fórmula siguiente: "por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento"; como una reminiscencia de las ordenanzas reales.

La fórmula citada está actualmente en desuso y actualmente puede leerse en las leyes promulgadas que es en debido cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 89, fracción I constitucional.

Con los datos referidos al decreto usado en la función judicial y en la función ejecutiva, contamos con los suficientes elementos para determinar si la figura del decreto expedido por la Cámara de Diputados es idéntica o diversa a la utilizada por los órganos del Poder Judicial de la Federación o del titular del Poder Ejecutivo Federal.

En primera instancia advertimos que el decreto del cuerpo legislativo no se refiere a una simple determinación de trámite sino que atañe a uno de los actos más importantes en el ámbito de facultades de la Cámara de Diputados, que afecta a todos los órganos del poder público. Por lo cual desechamos de plano que el decreto judicial tenga algún punto de identidad o similitud con el decreto legislativo.

Referente al decreto-ley expedido por el Ejecutivo Federal, éste tiene diferencias con el decreto legislativo, en efecto, el primero es expedido en

uso de facultades extraordinarias para legislar y respecto al segundo es expedido ejercitando una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

El decreto anual del presupuesto, no es una ley en sí, ya que en su formación le falta la intervención de la Cámara de Senadores; en tal virtud carece de los atributos de una norma con el rango de ley, a pesar de que siga el procedimiento legislativo normal y participe en su creación y producción uno de los órganos del Poder Legislativo.

El decreto anual del presupuesto tampoco tiene afinidad con el decreto promulgatorio ya que el primero no contiene una orden para su promulgación y publicación sino que consigna el ejercicio del poder financiero del Estado traducido en una autorización para ejecutar el presupuesto, dirigida exclusivamente al Presidente de la República.

Con lo expuesto hasta aquí, despejamos cualquier duda para no confundir el decreto como una figura jurídica diversa, cuando es utilizada en la función judicial y cuando es aplicada en la función ejecutiva o administrativa.

Pasaremos a continuación a examinar en la esfera de atribuciones del Poder Legislativo al decreto y la connotación que se le ha otorgado por distinguidos juristas.

Para Gabino Fraga, la distinción entre decreto y ley se ha echado en el olvido y no se sigue ningún criterio para distinguirlos y sobre el particular al analizar el artículo 70 constitucional exponía:

“... y tratando de buscar antecedentes que aclaren el sentido de esta disposición, encontramos que ya desde el texto primitivo de la Constitución de 1857, el artículo 64 distinguía las resoluciones del Congreso en <<Leyes>> o <<acuerdos económicos>>. En la discusión habida en el Constituyente con motivo de ese precepto, el diputado Moreno expresó la conveniencia de que las resoluciones del Congreso tengan el carácter de ley o decreto, estableciendo la distinción de que mientras la ley se refiere a un objeto general, el decreto sólo comprende un objeto particular. Sin embargo, en esa ocasión se adoptó el criterio de la Comisión, según el cual toda

resolución legislativa del Congreso no pueda tener más carácter que el de ley.”<sup>129</sup>

Con relación a esta controversia, el maestro Felipe Tena Ramírez, ofrece su opinión en los siguientes términos:

129.- FRAGA, Gabino, op. cit. página 35.

“La Constitución actual al igual que la del 57, omitió la definición de ley y decreto, que se haya en el precepto de la Constitución centralista y que, en sentir de Rabasa, es la mejor definición que al respecto pueda encontrarse en nuestras leyes positivas. Dice el citado artículo 36: Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas”.<sup>130</sup>

Las anteriores reflexiones nos muestran la insuficiencia de antecedentes históricos, así como la ambigüedad en la significación del decreto legislativo.

En el Poder Legislativo, el decreto contiene la determinación producida por la voluntad mayoritaria de ambas cámaras o de una sola, dirigida a cualquiera de los órganos del Poder Público, en materia que son del dominio exclusivo del Congreso o de una de sus cámaras.

En efecto, si admitimos que la función legislativa es facultad del Congreso, dicha función debe materializarse en leyes, sin embargo, existen atribuciones del Congreso o de cada Cámara, que no necesariamente siguen el trámite legislativo para ejercitarlas y en consecuencia, no producen leyes formal y materialmente.

Lo anterior lo corroboramos con la lectura del artículo 73 constitucional, donde se establecen las facultades del Congreso para legislar en diversas materias, no obstante, también se precisan facultades para conocer y resolver sobre cuestiones que no producen una norma jurídica de alcance general, por ejemplo cuando el Congreso ordene cambiar la residencia de

los poderes federales; cuando conceda licencia al Presidente de la República o cuando acepte su renuncia, para declarar la guerra o conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, entre otras.

Las facultades anteriores se ejercitan mediante la expedición de decretos del Congreso y nunca mediante leyes.

130.-TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit. página 284

La figura jurídica del decreto en el ámbito legislativo es diferente en cuanto a su objeto y efectos a la figura del decreto usada por el Poder Judicial y Ejecutivo, tanto en su significación como en su contenido.<sup>131</sup>

Los decretos referidos son formalmente legislativos por el órgano de creación, como lo es el Congreso General y en el caso de cada Cámara ejerciendo sin la intervención de la otra, sus facultades exclusivas, en caso de pronunciarse o decidir alguna resolución en el ámbito de dichas facultades propias, se formalizará mediante la expedición del decreto correspondiente.

Resumiendo, concluimos que el decreto legislativo o cameral, es una decisión mayoritaria del órgano legislativo, mediante el cual regula jurídicamente una situación en materias de su competencia o se resuelve un asunto sometido a su conocimiento.

131. El ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación LUIS FELIPE CANUDAS OREZZA, ponente en la tesis denominada " CUENTA PUBLICA, NATURALEZA DEL ACTO DE LA REVISION DE LA. EVOLUCION DOCTRINAL Y LEGISLATIVA". Séptima Epoca, Sala Auxiliar Informes Tomo: Informe 1970, Parte II, Página 90. Citando la obra de Agapito Pizá, escribió lo siguiente:" Resulta importante conocer, para la cuestión que decidirá esta ejecutoria, que las reformas iniciadas por el presidente Juárez, en cuanto a la nueva estructura del Poder Legislativo Federal, llevó a la Comisión de puntos constitucionales a emitir el dictamen del 24 de diciembre de 1869, firmado por los diputados Montes, Dondé y Alcalde, que se ocupa de clarificar la diferencia a hacer entre ley, decreto y acuerdo económico, proponiendo esa comisión, después de escuchar las opiniones de los diputados Moreno y Guzmán, que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o de decreto". Agapito Pizá en su Historia Parlamentaria de la Cámara de

Senadores, Tomo I, año 1882, páginas 23 y 24, transcribe textualmente, el dictamen de la nombrada Comisión de puntos constitucionales, en la materia referida, en los términos que siguen: "El 64 dice: "Toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico". Al discutirse este artículo, el Sr. Moreno creyó conveniente que las resoluciones del Congreso tuvieran el carácter de ley o decreto, y estableció la distinción de que la ley se refiere a un objeto general, y el decreto a un objeto particular. "El Sr. Guzmán dijo, que la comisión tuvo presentes las observaciones del señor preopinante: pero temió que las distinciones dieran lugar a abusos, y creyó que toda resolución legislativa del Congreso General, no puede tener más carácter que el de ley". Amparo en revisión 2241/57. Espectáculos Deportivos Frontón México, S. A. 17 de noviembre de 1970. Fallado por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Castellano Jiménez, Canudas Orezza, Palacios Vargas y López Aparicio, contra el voto del señor Ministro Capomni Guerrero. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza.

Con lo expuesto damos por analizado el presupuesto de egresos como decreto. A continuación procederemos a estudiar al presupuesto como Ley.

En nuestro régimen jurídico, el gasto público puede (por excepción) ser regulado mediante la expedición de una ley, en efecto, la Ley Suprema en su artículo 126, admite la posibilidad jurídica de que así sea, dicho numeral establece que algunos pagos con cargo al presupuesto se efectúen mediante la autorización contenida en ley; el artículo citado, señala:

"Art. 126. - No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior".

Sobre esta disposición el tratadista Felipe Tena Ramírez, aporta una reflexión muy interesante e ilustrativa:

"De aquí se sigue que lo más importante, como es la aprobación de los gastos posteriores corresponde a las dos Cámaras. La incongruencia sólo puede explicarse como un resabio más del unicamarismo, pues la disposición del actual artículo 126, que existía desde 57, estaba justificada entonces, porque si el presupuesto era expedido por el Congreso, su modificación sólo podía realizarse por el mismo órgano, mediante una ley."<sup>132</sup>

El artículo 126 constitucional claramente señala que por excepción una parte del presupuesto de egresos esté consignado en una ley, en ese contexto sería obra del Congreso General participando la Cámara de Senadores, pero sólo en este supuesto, en la elaboración de dicha ley: es el único caso de excepción a la facultad de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar el presupuesto.

De conformidad con el texto constitucional esa ley sobre pagos no comprendidos en el decreto de presupuesto, debe ser posterior a la aprobación del citado decreto anual.

132.-TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit. página 326

Por tratarse de materia presupuestal consideramos que en ese caso la iniciativa de dicha ley le correspondería en exclusiva al Presidente de la República, en términos de lo dispuesto por los artículos 71, fracción I, 72, inciso “h” y 74, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución Política vigente.

“Art.71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.-Al Presidente de la República.”

“Art.72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

h.- La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán primero discutirse primero en la Cámara de Diputados.”

“Art.74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

**IV.** Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo

dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

La Cámara de origen sería la de Diputados, según la facultad exclusiva que sobre la materia presupuestal tiene, por lo cual como el proyecto de ley versaría sobre pagos no comprendidos en el decreto del presupuesto; la Cámara de Diputados, de acuerdo a los lineamientos constitucionales, discutiría primero que la de Senadores las contribuciones necesarias para cubrir los pagos solicitados en el proyecto de ley, lo anterior con base en el contenido del artículo 74, fracción IV, constitucional.

## 2. - TEORIA DEL PRESUPUESTO COMO UNA RELACION DE GASTOS.

La concepción del presupuesto, reducida a una simple relación de gastos a erogarse en un año fiscal, corresponde a las primeras ideas que sobre el presupuesto se tenían, definiéndolo únicamente por uno de sus aspectos como lo es la consignación de todos los gastos generales de una nación.

En México, la idea de concebir al presupuesto como una relación de gastos la encontramos en un ordenamiento ya derogado como era: La Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación, publicada el 8 de junio de 1928, en el Diario Oficial de la Federación, esta definía al presupuesto como:

“El conjunto de documentos preparados por el Ejecutivo para presentar al Congreso de la Unión el programa hacendario y de trabajo que se propone llevar a cabo dentro de un año fiscal, en forma de previsiones de gastos y estimaciones de ingresos suficientes para cubrir aquel.”

Por su parte la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de septiembre de 1935, y vigente

hasta el año de 1976, respecto al presupuesto en el artículo 28, se establecía:

“es 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 periodo de un año, a partir del 1º de enero”.

Los textos legales transcritos consideraban al presupuesto como una previsión de gastos para expensar las actividades oficiales.

En el marco de la Legislación comparada encontramos que en España, en la Constitución de la Monarquía Parlamentaria de 27 de diciembre de 1978 se establecía en el artículo 134 punto 2, lo siguiente:

“2.-Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignarán el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.”<sup>133</sup>

133 .-LABASTIDA, Horacio, “Las Constituciones Españolas”, Universidad Nacional Autónoma de México, F.C.E. primera edición, México, 1994, página 250.

La teoría del presupuesto como una relación de gastos o de pagos contenidos en partidas, ha sido superada hace décadas; la tesis de relación de gastos era aceptada hasta antes de la gran depresión económica de 1929. Con posterioridad se formularon diversas teorías para explicar al presupuesto en su función de instrumento de Política Financiera del Estado, se introdujeron técnicas para su elaboración como el presupuesto por programas o el presupuesto base cero, y además se le vinculó a la planeación estatal.<sup>134</sup>

134.-Es interesante la opinión sobre este aspecto de Richard Musgrave, quien explica en que consisten los problemas básicos del presupuesto: “Al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto del Estado se le denomina tradicionalmente hacienda pública. Siguiendo este convenio, se emplea el mismo término en el título de este volumen, pero con mucha vacilación. Aun cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingresos y gastos, los problemas básicos no son cuestiones financieras. No se ocupan de dinero, liquidez o mercados de capital. En lugar de ello, son problemas de asignación de recursos, de distribución de renta, de pleno empleo, de estabilidad del nivel de precios y de desarrollo. Por tanto, debemos considerar nuestra tarea como una investigación sobre los principios de la economía pública que surgen en las operaciones del presupuesto público.” op. cit. página 3.

### 3. - TEORIA DEL PRESUPUESTO COMO LA EJECUCION DE UN PROYECTO NACIONAL DE DESARROLLO.

El siglo XIX, desconoció la planeación de las actividades del Estado a través del presupuesto; no fue sino hasta el siglo XX cuando se aplicó la planeación a la actividad presupuestal.

La planeación del desarrollo busca aumentar el empleo y los ingresos así como suprimir los obstáculos estructurales que impiden el crecimiento; la supresión de los obstáculos, las resistencias de los intereses creados, es lo que se llama el cambio estructural, aunado al crecimiento; de donde resulta que desarrollo implica cambio sumado al crecimiento. Los países en vías de desarrollo tienen cifrada en la planeación del desarrollo dos propósitos, el crecimiento económico acelerado y el cambio estructural, a este último se atribuye que debe conllevar a la erradicación de las arcaicas condiciones políticas, económicas y sociales a la que responsabiliza del atraso del país.

Para acabar con estas prácticas nocivas que inhiben la prosperidad de los habitantes de una nación se atribuye al Estado la facultad de planear la conducción económica, la cual debe estimular, fomentar y guiar. En oposición a los países desarrollados, la planeación del desarrollo sólo es privativa de los países en vías de desarrollo, los primeros quedan excluidos, ya que no formulan planes para que el crecimiento y cambio de sus instituciones.

Lo que nos permite afirmar, aunque no demostrar, que existe cierta tendencia en las acciones de la planeación gubernamental de los países en vías de desarrollo a tomar como base no solo el modelo de vida de los países llamados del primer mundo sino también su modelo económico y social.<sup>135</sup>

135.-El economista norteamericano Robert B. Bangs, en su libro ya citado: "Financiamiento del Desarrollo Económico", Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, México, 1978. expresa lo siguiente: "El simple hecho de que una nación trate de planear su desarrollo no asegura que éste ocurrirá en la realidad con más rapidez de la que hubiera sido el caso en ausencia del plan. Abundan los ejemplos de un mal planeamiento del desarrollo. No obstante los esfuerzos planificados de desarrollo económico han caracterizado la política de muchas naciones, sino es que de la mayoría, desde el final de la segunda Guerra Mundial. En casi todos los países la planeación global se ha convertido en una técnica aceptada dentro de los esfuerzos para dirigir y acelerar el proceso de desarrollo." página 14.

La planeación ha sido definida por Charles Bettelheim, como:

"Una actividad que pretende:

1. -Precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico;
2. -Determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos; y
3. -Poner efectivamente en ejecución dichos medios, con vistas a la realización de los objetivos apuntados"<sup>136</sup>

Para el economista mexicano José Luis Ceceña Cervantes la planeación:

“tiene como meta fundamental la elevación del nivel de vida de la población mediante la utilización óptima de los recursos, y estos se logra por medio de los planes económicos, en lo que a su vez se establecen metas específicas y los respectivos instrumentos para lograrlo”.<sup>137</sup>

¿Qué elementos deben tener la planeación?, Paul Samuelson, dice a este respecto lo siguiente:

1. El Plan está basado en los recursos iniciales del país, lo que presupone un cuidado inventario de las disponibilidades, presentes y futuras, de trabajo y de recursos nacionales.
2. El plan establece objetivos o fines factibles para la fecha final del plan.
3. El plan establece las políticas factibles que permitan cumplir los objetivos finales a partir de los recursos iniciales, teniendo en cuenta los recursos económicos intermedios que pueden importarse del extranjero (a través de préstamos o de donaciones) y los que pueden producirse en el interior a partir de los recursos iniciales y gracias al mecanismo de la inversión anterior.<sup>138</sup>

En nuestro país se elevó a rango constitucional como instrumento de política del Estado, a quien le corresponde organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que incluye no sólo el crecimiento económico, sino el desarrollo integral del país.

136-BETTELHEIM, Charles, “Planificación y Crecimiento Acelerado”, Fondo de Cultura Económica, 4a. edición, México, 1981, página 177.

137.-CECEÑA CERVANTES, José Luis.- “Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional”, Fondo de Cultura Económica, 2a. reimpresión, México, 1981, pág. 84.

138.-SAMUEL, Paul, “Economía”, Editorial Mc Graw Hill, undécima edición, España, 1983, página 834

**El artículo 26 constitucional, textualmente establece:**

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Del texto citado se sigue que para el titular del Ejecutivo Federal y la Administración Pública Federal es obligación que los programas se sujeten al Plan Nacional de Desarrollo.

Examinemos el contenido de los artículos 2º, 3º, 5º, 7º, 10, 14, 15, 21 y 41 de la vigente Ley de Planeación,

**Artículo 2o.-** La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

- I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;
- II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;
- III.- La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;
- IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales;
- V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional;
- VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social;
- VII.- La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y

### VIII.- La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.

**Artículo 3o.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

**Artículo 5o.-** El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

**Artículo 7o.-** El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

**Artículo 10.-** Los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate y el Plan y los programas respectivos

**Artículo 14.-** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo;
- II.- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género;
- III. Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República;
- IV.- Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;
- V.- Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal;
- VI.- Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales;
- VII.- Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales

a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos, y

**VIII.-** Promover la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto de los programas en mujeres y hombres.

**Artículo 15.-** A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

- I.-** Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;
- II.-** Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas;
- III.-** Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.
- IV.-** Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y
- V.-** Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

**Artículo 21.-** El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática. La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

**Artículo 40.-** Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las leyes de ingresos, los actos que las dependencias de la administración pública federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del plan y los programas a que se refiere esta Ley. El propio Ejecutivo federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados

De los textos transcritos se desprende que la forma de ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo, esencialmente que la planeación nacional del desarrollo es el medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y tendiente a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y

económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mediante la planeación se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

En esta perspectiva el presupuesto sirve para cumplir con las directrices del Plan Nacional; cada programa tiene su presupuesto, siendo obligación para la existencia de este último la formulación del programa.

El Estado Mexicano, cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo proyectado para seis años, la responsabilidad de su elaboración corresponde al Presidente de la República a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al tratarse de un plan sexenal que es el periodo para ejecutar el Plan Nacional, se tendrían seis presupuestos de egresos de la Federación y cada presupuesto anual se integraría con los programas referentes a cada ramo o actividad oficial.

El presupuesto de egresos de la Federación debe ser congruente con los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Una de las características que mejor revela la utilidad del presupuesto es su ejecutoriedad, presentándose simultáneamente como plan de gobierno y directriz de política de egresos y los aspectos que ofrece como instrumento de análisis, planeación, toma de decisiones, control y evaluación del gasto público

Todo presupuesto intrínsecamente persigue finalidades políticas, en nuestro país, por mandato constitucional es el medio para consumir el proyecto nacional de desarrollo a través de la asignación de gastos materializados en diversos programas, este destino de los fondos es el resultado final tanto de procedimientos administrativos como de mecanismos políticos.

#### 4. - TEORIA DEL PRESUPUESTO COMO FENOMENO FINANCIERO MULTIDICISPLINARIO.

La tesis desarrollada a continuación es resultado de la experiencia, el estudio y la reflexión de nuestra legislación, la legislación comparada y el análisis de las doctrinas jurídicas y económicas sobre el presupuesto.

El presupuesto -en principio- es un fenómeno, que se encuentra en la realidad, entendemos como fenómeno (como lo expresa Edmund Husserl), como aquello que aparece o se manifiesta en sí mismo, o sea, como es, en su esencia, mostrando inmediata y regularmente su sentido y fundamento.<sup>139</sup>

En esta tesitura el presupuesto es financiero, en atención a que el adjetivo implica, de suyo, todo lo referente a la actividad del estado tendiente a obtener ingresos y a distribuirlos mediante gasto; En esta tesitura el poder público proyecta los ingresos y gastos, los distribuye, los somete a su aprobación al órgano correspondiente, este a su vez los aprueba, controla y evalúa.

Señalamos que es multidisciplinario porque en el origen, nacimiento, desarrollo y conclusión del presupuesto, intervienen entre otras directamente disciplinas científicas en todas las fases o etapas de su desenvolvimiento, tales como la Política, La Hacienda Pública, el Derecho, la técnica del análisis económico y la Sociología.

El presupuesto como un fenómeno se manifiesta y revela en sí, en la forma de un proceso constituido a su vez por varios procedimientos.

Mediante un ejercicio de abstracción advertimos que en todas las naciones, se encuentran los siguientes procedimientos incorporados en su legislación vigente con los matices propios de su forma de gobierno; en efecto

encontraremos el procedimiento de elaboración del proyecto previo a su presentación al órgano que debe autorizarlo.

En este procedimiento se fijan los criterios y montos a que debe sujetarse las agencias u órganos del Estado al elaborar su presupuesto

139.-ABAGNANO, Nicola, op.cit. página 531.

La designación en ley (normalmente normas constitucionales) de la persona u oficina que tiene encomendada la responsabilidad de formular el presupuesto general y de presentarlo para su aprobación.

Una vez presentado a la autoridad que debe examinarlo y autorizarlo. Se abre el siguiente procedimiento, que se refiere a las prácticas parlamentarias para su investigación y autorización final, desarrollándose debates o investigaciones cognoscitivas para informar al órgano legislativo a fin de que éste pueda agregar, suprimir, enmendar o modificar el documento.

En caso de ser aprobado adquiere fuerza legal y por tratarse de un ordenamiento eminentemente ejecutivo se procede a su cumplimiento, la ejecución del presupuesto puede abarcar un año calendario o más según lo disponga la legislación de cada Nación.

Al concluir la ejecución del gasto el responsable de la elaboración y presentación del proyecto de presupuesto, debe proceder a rendir cuentas de dicho uso al órgano que le autorizó el presupuesto o a otro organismo creado para ese efecto.

El control presupuestal, es responsabilidad del órgano que tiene a su cargo la ejecución del gasto, lo anterior en la esfera administrativa; pero, además pueden existir un control parlamentario o inclusive un control por un organismos creado "ad hoc" para ese efecto y el cual no interviene, ni en la elaboración, aprobación y ejecución del gasto, como podría ser, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas.

Los anteriores procedimientos -a nuestro juicio- conforman la tipología de los hechos financieros observados y clasificados con arreglo a uniformidades comunes en las diversas organizaciones estatales.

Resumiendo lo enunciado, tendríamos cuatro modelos abstractos o procedimientos del proceso presupuestario, a saber:

1. - Elaboración
2. - Presentación y autorización      3. - Ejecución y rendición  
de cuentas, y                      4. - Vigilancia y Control.

Pasaremos a continuación a demostrar como diversas disciplinas tienen un peso específico en el presupuesto.

La Política incide de manera determinante en los cuatro procedimientos referidos, ya que la elaboración del presupuesto tiene esencialmente un trasfondo político, una voluntad, un propósito general, una dirección de gobierno; no se trata de una elaboración aritmética fría, o de cálculos matemáticos; de estimación sistemática de ingresos y con ello proyectar los gastos.

Por el contrario, la estimación de los ingresos públicos obedece a criterios políticos y en tal sentido se toman decisiones para incrementarlos o disminuirlos. Sustancialmente la elaboración del presupuesto expresa un evento político que se desenvuelve mediante prácticas administrativas al interior de los órganos del poder público.

El poder político se manifiesta en esta materia principalmente en la asignación presupuestal su incremento o decremento y en la existencia o desaparición de partidas.

Las características del poder político se manifiestan a plenitud en el proceso presupuestario; recordaremos que estas características son la exclusividad, universalidad e inclusividad.

Norberto Bobbio (en su Diccionario de Política), dice que la exclusividad del ejercicio del poder político excluye la existencia o reconocimiento de grupos armados independientes de los detentadores de dicho poder.

La universalidad en la facultad exclusiva para los detentadores del poder político de tomar decisiones legítimas y efectivamente operantes para toda la colectividad respecto a la distribución y destino de los recursos del Estado.

Por inclusividad se entiende la posibilidad de intervenir imperativamente en toda la esfera posible de la actividad de los grupos sociales dirigiéndolos hacia un fin deseado o distrayéndolos de una finalidad no deseada o través del ordenamiento jurídico.

En materia presupuestal todas las decisiones legítimas son tomadas por los detentadores del poder político y en caso de que algún grupo de la sociedad no se dirija al fin deseado o no se aparte de la finalidad no deseada; el poder político interviene coactivamente con apoyo en normas jurídicas para corregir esa situación.

La Hacienda Pública participa en la confección del presupuesto, al proporcionar la información de la riqueza pública, para establecer los distintos impuestos o gravámenes. Con datos estadísticos, comportamientos financieros de regiones o de ciertas actividades, se decide políticamente fijar el equilibrio entre presión fiscal y justicia fiscal la mayor o menor carga tributaria o la disminución o incremento de las partidas.

En el campo de las Finanzas Públicas el análisis económico es utilizado en algunos países, ya que este proporciona un adecuado conocimiento de los hechos históricos de cada país, a fin de comprender en un contexto global la relación entre los hechos económicos y no económicos.

Los datos estadísticos son imprescindibles en todo presupuesto porque ayudan a establecer con precisión las situaciones financieras de un año, de una época, de una región, de una actividad.

Dentro del análisis económico, se utilizan técnicas para elaborar esquemas o modelos simplificadores con objeto de representar algunos aspectos de la realidad, los cuales dan por supuesta la verdad de algunas cosas y tienden a demostrar otras mediante la aplicación de reglas metodológicas determinadas.<sup>140</sup>

En la esfera jurídica, el Derecho regula en todas sus etapas al presupuesto, otorgándole consecuencias y efectos jurídicos distintos en cada procedimiento.

La norma jurídica contempla no sólo la regulación del proceso presupuestario, sino que lo dota de un orden y le fija una secuencia lógica, le imprime un sentido a cada procedimiento que se cierra y que se abre.

140.- Entendemos a este como lo concibe J.A. Schumpeter, como del dominio de tres técnicas: historia, estadística y teoría. op. cit. Página 28.

La interpretación de las normas presupuestales implica declarar el contenido del Derecho, el fin último del derecho estriba en aplicar la ley en la forma, sentido y alcance más cercano a la justicia.

El filósofo del Derecho Don Luis Recasens Siches, mediante una profunda reflexión respecto a la interpretación jurídica, expone: “Es un error tratar las normas jurídicas como si fuesen verdades de razón pura, las normas de derechos son actos de voluntad estimuladas por unas necesidades sociales sentidas en una cierta situación histórica y con vista a la realización de unos fines estimados como justos”.<sup>141</sup>

Con objeto de corroborar lo que hemos sostenido sobre la Política, la Hacienda Pública y el Derecho y la manera como se determinan el contenido del presupuesto, invocamos la autoridad académica de Rudolf Ihering, quien al estudiar el fin del Derecho nos ofrece la siguiente explicación: “no hay norma jurídica que no deba su origen a un fin, a un propósito, esto es, a un motivo práctico. El derecho no es un fin en sí mismo, es solamente un medio al servicio de un fin. El Derecho no es un criterio absoluto de la verdad, sino que es un criterio relativo de finalidad.”<sup>142</sup>

Aplicadas las tesis anteriores a los procedimientos de creación del presupuesto, advertimos que encaja perfectamente, puesto que la elaboración, presentación autorización, ejecución, rendición de cuentas, vigilancia y control se realizan mediante el cumplimiento de normas jurídicas y estas son producto de situaciones históricas concretas, de necesidades sociales y formuladas para la cristalización de fines y objetivos.

El Derecho en la materia presupuestal persigue un fin práctico y constituye el medio al servicio de una finalidad que generalmente es política más que financiera o técnica.

Las normas jurídicas así consideradas establecen los cauces legales para la regulación del presupuesto, su contenido y sentido van dirigidas a la consecución de un propósito.

141.-Citado por Manuel Yañez Ruiz,op. cit. pág.384.

142.-Citado por Manuel Yañez Ruiz,op. cit. pág.384

La Sociología, forma también parte importante del fenómeno financiero llamado presupuesto, en efecto, el presupuesto es un ordenamiento cuyo destinatario final es la sociedad en tal virtud el presupuesto en su conformación toma en cuenta las acciones y relaciones sociales.

El presupuesto desde una perspectiva sociológica es una acción del Estado económicamente orientada. Decimos que es una acción, con relación a lo social, porque el Estado al elaborar el presupuesto, no sólo le da un sentido, sino que lo orienta por las acciones de otros.

Max Weber, dice que la acción social se orienta por las acciones de otros, las cuales pueden ser pasadas, presentes o esperadas como futuras, refiriéndose a la gestión económica el tratadista alemán sostiene que esta es: “un ejercicio pacífico de poderes de disposición, orientado en primer término económicamente y ella será racional cuando discorra con arreglo a un fin racional o sea con arreglo a un plan”.<sup>143</sup>

El poder público considera socialmente el impacto que tendrá el gasto público, y en tal virtud estima el sentido de la acción humana orientando la asignación de la riqueza pública, de diversas formas. En resumen el presupuesto se conforma socialmente porque está orientado en su sentido por las acciones humanas que el Poder Público observa en la sociedad.

Nuestra apreciación personal de los hechos observados en la realidad social es en sentido que el contribuyente como masa social reacciona al

gasto público, de la manera como quieren los diseñadores del presupuesto; el contribuyente es manipulable a través del gasto público, pues el Estado obtiene una reacción socialmente inducida.

Esta reacción socialmente inducida es uniforme, porque el contribuyente es influenciado por medio de estímulos externos, verbigracia, las decisiones de las clases gobernantes cuando adoptan medidas en el campo de los gastos onerosos, el gasto público socialmente inducido pretende modificar el juicio valorativo del contribuyente.

143.- WEBER, Max, "Economía y Sociedad", Fondo de Cultura Económica, Décimo segunda edición en español, México, 1964,. decimatercera reimpression 1983. (Traducción de José Medina Echavarría et al) Op. Cit. Página 46

En nuestra opinión el diseño del presupuesto realmente es un acuerdo político anual, respecto al uso del dinero público entre la clase gobernante y los grupos socialmente organizados.

El fundamento para gastar se ha dicho es la distribución de la riqueza, el desarrollo económico, el interés general, el pleno empleo, la justicia social, etcétera.

Nuestra investigación nos llevó a la conclusión que el gasto público tiene como fin mediato la defensa del orden constituido, afianzar la estabilidad y obtener la mayor confianza y adhesión a los fines decididos por quienes tienen a su cargo la dirección política y económica de un Estado.

El ordenamiento jurídico de un país, fija las normas mediante las cuales se diseña un presupuesto, pero no regula ni establece ¿por qué se deben asignar determinados medios económicos para un fin? o ¿cuáles son los motivos que impulsan a discriminar unos gastos frente a otros o configurarlo de una manera excluyendo algunos gastos? .Las respuestas las debemos buscar en la Política, no en el Derecho.

## **CAPITULO VIII**

## **EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA, FUNCIONES Y CONTENIDO DEL PRESUPUESTO.**

### **1. - PRINCIPIOS DE LA ECONOMIA CLASICA REFERENTE AL PRESUPUESTO.**

Los economistas identificados con el pensamiento de la economía clásica, al referirse a las funciones del Estado eran muy claros, el Estado cumplía funciones propias, y para ello en la formulación del presupuesto debía basarse en ciertos principios, dentro de éstos se encuentran:

**La Unidad.-** Consistente en que, todos los gastos y recursos del Estado sean reunidos y agrupados en su sólo presupuesto.

**La Universalidad.-** Según el cual no puede haber compensación entre gastos y recursos, es decir, que tanto uno como otros deben figurar consignados por su importe bruto, sin extraer saldos netos.

**La Especialidad.-** Denominada también de especificación de gastos, significa que la autorización parlamentaria de los gastos no se da en forma global, sino que se concede en forma detallada para cada crédito o ramo.

**La No afectación de Recursos.-** Cuyo objeto es que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos específicos si no que se ingresen en rentas o montos generales, de modo tal que todos los ingresos entren en un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones.

**El Equilibrio Presupuestal.-** Consiste en que, los gastos y recursos totalicen sumas iguales.

**La Anualidad.-** Que significa que los gastos deben quedar comprendidos en el periodo de doce meses.

Estos principios incorporados al de Derecho Presupuestal se consideraban intocables por los juristas, a pesar de, que las circunstancias políticas y

económicas variaban en el mundo, asignándole una intervención cada vez más preponderante a la acción estatal.

Como una consecuencia natural advino la transformación del presupuesto, de ser una agrupación de gastos y recursos previstos para cada año, sometido a la aprobación del Poder Legislativo, pasó a convertirse en un eficaz instrumento de intervención económica estatal, con lo cual los principios mencionados sufrieron alteración.

Al principio de unidad presupuestal, se agregó la innovación de presupuestos dobles de capital o inversión y de operación o explotación.

El principio de universalidad, se modificó en el caso de las actividades industriales y comerciales realizadas por empresas paraestatales.

El principio de especialidad, fue objetado con la idea de que, el presupuesto no puede cumplir una función orientadora de la economía planificada, cuando el ejecutivo no dispone de medios adecuados para adoptar las medidas urgentes y dinámicas que exige la contingente evolución de la economía. Dicha acción presidencial se ve restringida por el detallismo derivado de la exigencia presupuestal.

La no afectación de los recursos, se soslaya, en el Derecho vigente, ya que son publicadas leyes que establecen gastos con una fuente de financiamiento fija.

El principio de anualidad del presupuesto, encuentra excepciones en algunos países como Suecia, Noruega y Dinamarca donde existen presupuestos cíclicos en virtud de ciertos planes gubernamentales que no pueden limitarse a un año.

Los principios de la economía clásica vinieron a conformar una conceptualización más ideológica que científica del presupuesto, alejados de la racionalidad económica.

Para el distinguido economista y político Oskar Lange quien se desempeñara como Vicepresidente de Polonia y fuera Profesor en las Universidades de Stanford y Chicago, los anteriores más que principios

científicos universales, consistirían en ser juicios valorativos a través de los cuales se aprecia ideológicamente el presupuesto se expresa lo que debería ser y no lo que realmente es. De manera lapidaria afirma que la validez científica de los citados principios no se cuestiona, únicamente se presupone.<sup>144</sup>

144.- Oscar Lange, con relación a la investigación científica en el ámbito de la Economía Política expresa: “ En todo esto la ciencia es sustituida por la Apologética, que ofrece un sistema pseudocientífico de prejuicios, relativos al modo de producción capitalista, pretende que existe una armonía entre los intereses de todas las clases sociales, y transforma las categorías y las leyes económicas del capitalismo en categorías y principios universales de la racionalidad económica”. Así mismo el referido autor polaco cita las palabras del jurista norteamericano THURMAN W, Arnold, quien ocupó el cargo de Attorney General en el gobierno de Franklin D. Roosevelt en los Estados Unidos y en una obra llamada: “The Folklore of

Capitalism”, New Haven, 1958,página 46 escribió: “Esta Apologética expresa el folklore de la formación social capitalista. Este folklore se ha manifestado principalmente a través de la literatura jurídica y económica. Evidentemente, no se denominaba folklore a esta literatura. Nadie pensaba en los sanos principios del derecho ni consideraba que la economía fuese una religión. Esto caracteriza a todo folklore o a toda religión existente. Desde el instante que se reconoce al folklore como tal, deja éste de producir el efecto de folklore, y desciende al rango de poesía o de cuento de hadas que sólo nos impresiona en nuestros momentos de romanticismo. “ Op. cit. página 281.

## 2.- MODERNIZACION DEL PRESUPUESTO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA PROPUESTAS DE LA COMISION TAFT.

Aunque parezca inconcebible la situación jurídica y política de los Estados Unidos de América antes de 1910, era un galimatías en el aspecto presupuestal pues la Constitución Federal sólo contenía cláusulas vagas al respecto, el presupuesto era elaborado por el Congreso mediante comisiones internas. Esta situación dio cauce a que el Justice Joseph Story expresara: “El Ejecutivo está obligado a recurrir a influencias secretas y clandestinas, a entrevistas y arreglos privados, para llevar a cabo sus fines, en lugar de proponer y sostener sus propias obligaciones y medidas por medio de un franco y viril llamado a la Nación frente a sus representantes.<sup>145</sup>

Las modernas concepciones de un presupuesto arrancan en Estados Unidos precisamente en el año de 1910 con las recomendaciones de una Comisión de Economía y Eficiencia creada por el Presidente Taft, esta comisión elaboró dos documentos que contenían las bases y principios conforme a los cuales se debería formular el presupuesto del Ejecutivo.<sup>146</sup>

145.-AHUMADA ,Guillermo, “Tratado de Finanzas Públicas”,Tomo III, Editorial Assandri, Córdoba, República Argentina,1948, página 720.

146.-Estas bases y principios según explica Arthur Smithies eran:

1. - “La formulación de un presupuesto ejecutivo general, con gastos e ingresos, basado no solamente en los reglamentos existentes, sino que debe incluir las consecuencias presupuestales de nuevas leyes de gastos e impuestos recomendadas por el presidente, y que las políticas que este propusiera al Congreso fueran parte central del proceso gubernamental.
2. - La formulación del presupuesto, por cuanto a los gastos, debe hacerse en términos de programas o funciones, para dar al Congreso la oportunidad de estudiar y revisar con mayor detenimiento la clasificación funcional de dichos gastos. Se incluía una distinción entre egresos de capital y gastos corrientes.
3. - Se consideraba indispensable una división entre los aspectos programáticos del presupuesto y los problemas de economía y eficiencia. El informe sobre el presupuesto del Jefe del Poder Ejecutivo debía tratar por separado el programa financiero del Gobierno, la economía y eficiencia en las transacciones

hacendarias, el programa general de gobierno y los proyectos de ley necesarios para mejorar la economía y eficiencia en el funcionamiento del Estado.

4. - La efectiva ejecución del presupuesto depende de arreglos que permitan el ejercicio de la discreción en los distintos niveles de responsabilidad. Lo anterior implica cambios en el sistema de asignaciones del Congreso para otorgar al Ejecutivo los beneficios de las decisiones discrecionales, que darían oportunidad además, de fijar responsabilidades en las fallas que se registraran.

5. - La revisión sistemática del Presupuesto, que se facilitaría bajo la dirección de la Tesorería, pero con miras a satisfacer directamente los requerimientos del Congreso". SMITHIES, Arthur, "The Budgetary Process in the United States", Mx Graw Hill, Book, C. New York 1955, citado por B. Retckiman, op. cit. página 289.

El escritor estadounidense Allen Schick, sugiere tres etapas de la reforma presupuestal en Estados Unidos: " En la primera etapa, que data más o menos de 1920 a 1935, el énfasis dominante se puso sobre el desarrollo de un sistema adecuado de control del gasto... La segunda etapa vino a cuenta durante el New Deal y alcanzó su cenit una década más tarde, en el movimiento en favor del presupuesto de ejecución... Se puede seguir la huella de la tercera etapa, cuya completa emergencia debe esperar la institucionalización del Presupuesto por Programas, desde los tempranos esfuerzos para eslabonar planeación y presupuesto y desde el criterio analítico de la economía del bienestar (welfare)." <sup>147</sup>

Indudablemente que las propuestas de la Comisión Taft, produjeron resultados en el modo de concebir al presupuesto pues a partir de entonces se aceptó que el Presidente debía ser el responsable de enviar el presupuesto de todo el gobierno de los Estados Unidos porque era el único que contaba con la estructura administrativa y estaba en la mejor posición para elaborarlo como un todo.

En el año de 1921 el Presidente Harding promulgó la Ley de Presupuesto y Contabilidad (The Budget and Accounting Act), la cual mejoró el proceso presupuestal del Gobierno Federal. Antes de la vigencia de esta ley, cada departamento del Ejecutivo Federal hacía de forma autónoma las propuestas de su presupuesto. A partir de esa ley se creó un nuevo cargo el Director del Presupuesto que era el consejero del Presidente en la preparación de un proyecto de presupuesto anual y otro funcionario más el Contralor General, que era el auditor de todas las cuentas de los departamentos del Ejecutivo Federal. Aunque rudimentario, el nuevo sistema era esencial para eficientar cualquier gasto del gobierno.

El primer Director del Departamento del Presupuesto, Charles G. Dawes, fue un banquero de Chicago, que hizo de la economía de gastos la piedra angular del presupuesto que fue presentado por el Presidente Harding al Congreso en 1922.<sup>148</sup>

147.- SCHICK, Allen, "Public administration Review", 26, número 4, diciembre, 1966, pags.243-258. Citado por FREMONT J, Lyden; MILLER G. Ernest, "Presupuesto Público, Planeación, evaluación y control de programas", Editorial Trillas, México, 1983, página 33.

148.- BLUM. M. John et al, "The National Experience, a History of the United States", Harcourt, Brace, World, Inc. Estados Unidos de América, 1963.página 626.

En los primeros años de aplicación de la nueva ley de presupuesto lo más importante para la Oficina del Presupuesto era el control del objeto del gasto en las ramas administrativas del Poder Ejecutivo.

El primer Director de la Oficina del Presupuesto en Estados Unidos Charles G. Dawes, con sorprendente simpleza resume su visión de lo que debe ser la actividad presupuestal: "La oficina del presupuesto está interesada sólo en el negocio rutinario y modesto del gobierno. En diferente forma de los oficiales del gabinete, no tiene interés en cuestión alguna de políticas, excepto en la de economía y eficiencia."<sup>149</sup>

Las propuestas de la comisión Taft, como la clasificación funcional de gastos por trabajo, la unidad organizacional, el carácter del gasto, y el método de financiamiento, produjeron el primer cambio administrativo en la esfera gubernamental de los Estados Unidos. De hecho fue el primer paso en firme para ordenar hacia el interior, el desorden administrativo y la ausencia de unidad de mando en la preparación y ejecución presupuestal.

Las propuestas de la comisión Taft, sentaron las bases de las prácticas administrativas en el orden presupuestal.

149.-Citado por SCHICK, Allen, "Public administration Review", 26, número 4, diciembre, 1966, pags.243-258. Citado por FREMONT J, Leyden; MILLER G. Ernest, "Presupuesto Público, Planeación, evaluación y control de programas", Editorial Trillas, México, 1983, página 39.

### 3. - EL PRESUPUESTO POR FUNCIONES

El presupuesto por función o por actividades, en términos amplios se proyecta a considerar lo que un gobierno realiza a través de sus gastos, en oposición a lo que adquiere con los recursos a su disposición; es decir, en el presupuesto por actividades la importancia radica en los medios útiles para cumplir sus programas más que al cumplimiento en sí mismo.

La clasificación presupuestal demuestra lo que el gobierno compra, pero elude explicar porque lo adquiere y en última instancia no muestra la naturaleza de los programas del Gobierno, ni los objetivos que logra.

El desarrollo del presupuesto por funciones como vimos tiene su origen en las recomendaciones de la Comisión Taft y además en la Comisión para las Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de los Estados Americanos, más conocida como Comisión Hoover quien entre 1949 y 1950 recomendó que el concepto presupuestario total del gobierno fuera reestructurado con la adopción de un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos; al que designaron como un presupuesto por funciones.<sup>150</sup>

La recomendación de la Comisión Hoover tuvo gran aceptación.El presupuesto de ejecución derivó su origen y mucha de su técnica de la

contabilidad de costos y de la administración científica. La evolución del presupuesto clásico al funcional o por actividades derivó de la complejidad, pues era prácticamente imposible controlar y proyectar los gastos con herramientas que ya no eran lo suficiente útiles para las nuevas necesidades que se tenían.<sup>151</sup>

Las peculiaridades de este presupuesto son la jerarquía administrativa, la organización, el costo, el tiempo, el análisis y la clasificación funcional.

150.-SCHICK, Allen, "Public administration Review", 26, número 4, diciembre, 1966, pags.243-258. Citado por FREMONT J, Lyden; MILLER G. Ernest, "Presupuesto Público, Planeación, evaluación y control de programas", Editorial Trillas, México, 1983, página 42.

151.- SCHICK, Allen,op. cit. página 43.

Allen Schick, nos refiere que el personal de la Oficina del Presupuesto bajo la dirección de Harold D. Smith (1939-1946) salió de las filas de la administración pública más que de la contabilidad, por esa razón la orientación del presupuesto era administrativa.<sup>152</sup>

152.- SCHICK, Allen, op. cit. página 41. El mismo autor transcribe la orden ejecutiva 8248 dirigida al la oficina del presupuesto y que indica la preponderancia de la filosofía administrativa: " Conservar informando al Presidente sobre el progreso de las actividades de las agencias del gobierno con respecto al trabajo propuesto, al trabajo realmente iniciado y al trabajo terminado, junto con la relación de tiempos de trabajo entre las varias agencias del gobierno; que los programas de trabajo de varias agencias de la rama ejecutiva del gobierno puedan ser coordinados hasta el final y que los recursos asignados por el Congreso puedan gastarse de la manera más económica posible para prevenir el traslape y duplicación de esfuerzos."

#### 4. - EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

En los Estados Unidos surge el presupuesto por programas como una creación de los economistas norteamericanos, quienes desde principios del siglo XX, ya pugnaban por un presupuesto nacional, es hacia la mitad de dicho siglo cuando algunos economistas impulsaron la reforma presupuestal para poner en práctica en el área del Ejecutivo Federal el presupuesto por programas.<sup>153</sup>

De una forma concisa diremos que el presupuesto mediante la programación del gasto consiste en la técnica de la racionalidad económica aplicada al presupuesto, es decir, el principio general del comportamiento racional, en donde tanto las condiciones, el fin y los medios de la acción están cuantificados.

Este principio busca esencialmente que se obtenga el grado máximo de realización del fin y se gaste un mínimo de medios. En resumen la obtención del máximo rendimiento con el mínimo gasto de medios.<sup>154</sup>

Con el surgimiento del presupuesto por programas, comenzó a utilizarse una serie de definiciones propias de la programación, para lo cual suministraremos los conceptos que la Comisión Económica para América Latina(CEPAL), estableció sobre este tópico:

Para gastos de financiamiento:

“Programa.- Instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por lo cual se establecen objetivos o metas, cuantificables o no; que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global y unitario determinado y cuya ejecución queda en principio a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno”.

153.- Vease, SCHICK, Allen,op. cit. página 43, sobre este aspecto escribe:” El interés sustancial sobre presupuesto por programa no emergió hasta la mitad de la década de los cincuenta, cuando algunos economistas (incluyendo a Smithies, Novick, McKean) empezaron a urgir la reforma del sistema de presupuesto federal. Lo que los economistas tenían en mente no era lo mismo que la Comisión Hoover.”

154.-LANGE, Oscar, op. cit. pág.150

“Subprograma:- División de ciertos programas complejos, destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplirán mediante acciones concretas que realizan determinadas unidades de operación con los recursos humanos, materiales y financieros asignados y con un determinado costo”.

“Actividad.- Es una división más reducida de cada una de las acciones que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos que

quedan a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o como por ejemplo bajo el mando de una sección”.

“Tarea:- Es una operación específica que forma parte de un proceso destinado a producir un determinado resultado”.

Para gastos de capital:

Programa:- “Es el instrumento a través del cual se fijan las metas que se obtendrían mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión”.

Subprograma:- “Corresponde a una división de programas complejos que comprende ciertas áreas específicas en las que se ejecutarán los proyectos de inversión”.

Proyectos:- “Es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión para la formación de bienes de capital constituido por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente”.

Obra:- “Se entiende por obra un bien de capital específico que forma parte de un proyecto, una escuela, una carretera, un hospital o un edificio, etc.”.

Trabajo o Realización: - “Es el esfuerzo sistemático para ejecutar cada una de las fases del proceso de la obra”.<sup>155</sup>

155.- CEPAL “El Seminario de Clasificación y Administración Presupuestal en Sudamérica de la CEPAL, Santiago de Chile, 1962 (Enciclopedia Jurídica OMEBA, Buenos Aires, Argentina).

En los Estados Unidos, antes de la creación del presupuesto por programas se utilizó el presupuesto por funciones el cual inicialmente siguió una orientación hacia el aspecto administrativo. Al abandonarse este y posteriormente cambiar por los elaborados a través de programas la orientación se enderezó hacia el aspecto del análisis del costobeneficio, la oportunidad, la evaluación de la eficiencia y la eficacia de los programas, la medición de la productividad, el análisis de sistemas, así como apoyarse en los conocimientos derivados de nuevas disciplinas como la econometría, la cibernética y la praxeología.<sup>156</sup>

La programación del presupuesto se basa esencialmente en el principio de racionalidad económica el cual persigue, en teoría, en primer término fijar y medir los objetivos que se pretenda conseguir y reducirlos a conceptos para después formar categorías, aunque estas no tengan absolutamente punto de coincidencia con el ordenamiento jurídico o lo que es peor aún, que lo contradigan. Después de medir los fines buscará que el gasto asignado mediante la calendarización de estos produzca el máximo resultado es decir el mayor rendimiento o la mayor productividad con el mínimo de medios utilizados.

Para conseguir este máximo rendimiento se apoyará en la econometría y en el análisis del costo beneficio que traerá la consecución del fin deseado. Todo esto siempre bajo aspectos de medición o cuantificación. La evaluación del presupuesto por programas, se efectúa contrastando lo que se consiguió a través de las actividades programadas y lo que no se hubiera conseguido de no haberse programado. Este aspecto es manejado para crear el nexo entre proyección presupuestal y resultados obtenidos de política económica nacional.

156.-LANGE, Oscar op. cit., el Profesor Lange dice que la Econometría se ocupa: " de la concretización numérica de las leyes establecidas por la economía política, a partir de la descripción concreta de los procesos económicos suministrados por la estadística económica. Para realizar esto, la econometría utiliza el aparato científico de la estadística matemática." Y respecto a esta última señala: "Si el proceso estudiado es cuantitativamente mensurable y si además, el factor fortuito es resultado de la acción de un gran número de causas, cada una de las cuales considerada separadamente implica un pequeño efecto fortuito, este proceso llena las condiciones exigidas para que el cálculo de probabilidades pueda ser aplicado en él. Podemos entonces fijar, con ayuda de la estadística matemática, cuál es el grado necesario de conformidad entre las afirmaciones de la teoría y el desarrollo del proceso económico real." Páginas 109 ,114 y 115.

Los aspectos antes referidos están alejados de los estudios de la ciencia jurídica y ajenos al contenido de estudio del Derecho, sin embargo, no es absoluto, pues se trata de disciplinas y técnicas de reciente creación que también son auxiliares de la Hacienda Pública, así como de la forma mediante la cual el gobierno administra su gasto. El ordenamiento jurídico le proporciona los conceptos jurídicos fundamentales y sujeta el aspecto programático presupuestal a la norma jurídica.

En efecto, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se contempla los aspectos de la programación presupuestal.

El entorno teórico de la programación del gasto se enmarca en la maximización del beneficio con el mínimo de recursos asignados para obtener un fin, este es el principio bajo el cual emerge el presupuesto por programas, bajo este contexto para calcular el beneficio obtenido se acude a la lógica matemática, para comparar cuantitativamente el ingreso monetario y el costo sufrido, este es el único fin mediato e inmediato.<sup>157</sup>

Las ventajas que se le han encontrado a esta forma de elaborar el presupuesto son variadas entre estas se encuentra primeramente que determina los proyectos principales del Estado, delimitando sus objetivos.

También se le atribuye al presupuesto por programas que tiene la ventaja de señalar los objetivos y asignar recursos escasos para su cumplimiento, así como también unir el financiamiento del gasto con la política de presupuesto.

Como dijimos la premisa inicial para la formulación por programas es la fijación de los objetivos gubernamentales más esenciales, conseguido este propósito, se cuantifica el costo y el beneficio, se elabora los programas o proyectos, mediante los cuales el Estado escoge la opción óptima, que implique el máximo beneficio con el menor costo.

157.- Véase VON MISES ,Ludwig, :” Human Action. A Treatise on Economics”. (London, 1949) quien afirma: ” De aquella economía política que sistematizara la escuela clásica emerge la teoría general de la acción humana, la praxeología. . Todo estudio de los problemas económicos ha de partir de actos consistentes en escoger y preferir; la economía constituye una parte, si bien la más elaborada en la actualidad, de una ciencia más universal, la praxeología. Citado por LANGE, Oscar .op. cit. página 215.

Una de las características principales del presupuesto por programas es el análisis del costo-beneficio , Otto Eckstein, dice el principio ideal para el análisis costo beneficio que sirve para la política presupuestaria es llevar los gastos públicos para un objetivo determinado al punto en que se igualen

beneficios-en unidades monetarias- y costos; es decir, que el beneficio del último peso gastado sea por lo menos igual al peso del costo.<sup>158</sup>

El autor citado menciona también la llamada “Ley de beneficios decrecientes”, la que comprueba con los gastos erogados en áreas deprimidas y en la mejoría de zonas urbanas, donde solamente gastos del más alto nivel producirán los resultados que se buscan; en estos casos, fuertes erogaciones en pocos lugares producen incrementos en todos los órdenes y beneficios visibles, y sería el caso contrario si se gastara poco y profusamente en muchos lugares.<sup>159</sup>

Del estudio de la programación-presupuestación desprendemos las siguientes inquietudes; con la aplicación del análisis costo-beneficio se arguye que es adecuada y razonable la asignación de recursos a las prioridades de la sociedad; sin embargo, consideramos que la utilización con criterio económico de valorar los programas en razón de su costo es excluyente pues existen necesidades que el Estado debe satisfacer y que en la presupuestación programática resulta complicado encuadrar, verbigracia: las encaminadas a obtener bienestar o atender a los ancianos, los inválidos, los niños con discapacidad, reducir el índice de criminalidad, etc. Evidentemente hay una variable sustancial en la medición de estos logros, que no se pueden cuantificar.

Dentro de las características principales del presupuesto por programas encontramos la jerarquía administrativa al interior del gobierno. En México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene las atribuciones legales para integrar los planes y programas del Gobierno Federal.

158.-Citado por Retchkiman, Benjamín, op. cit. Tomo I página 329.

159.-Citado por Retchkiman, Benjamín, op. cit. Tomo I página 329.No obstante el uso de esta técnica presupuestal, es conveniente anotar la salvedad que hace el maestro Retchkiman en este caso: “ Es necesario recordar que la formulación, proyección, evaluación y todos los demás pasos complejos para integrar un presupuesto por programas quedarán como un elegante y fino ejercicio intelectual sino se prevé para su operación una gran variedad de capacidades humanas del más alto calibre”.

Otra característica es la organización, en este aspecto, en nuestro país, el Presidente de la República planea sus objetivos y define en los programas la acción de su política económica, es en el presupuesto de egresos donde encontramos cristalizado este propósito.

El principio de racionalidad económica se localiza en el costo de los programas, el artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece la obligación de evaluar el costo beneficio de los programas y proyectos de inversión.

**Artículo 34.-** Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades deberán observar el siguiente procedimiento, sujetándose a lo establecido en el Reglamento

II-Presentar a la Secretaría la evaluación costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión que tengan a su cargo, en donde se muestre que dichos programas y proyectos son susceptibles de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables. La Secretaría, en los términos que establezca el Reglamento, podrá solicitar a las dependencias y entidades que dicha evaluación esté dictaminada por un experto independiente. La evaluación no se requerirá en el caso del gasto de inversión que se destine a la atención prioritaria e inmediata de desastres naturales;

Un punto interesante de la programación es la medición también del tiempo, en efecto la toma de decisiones para la formulación de la política económica de un país se elaboran considerando espacios temporales definidos, se pretende que al pasado lo una el conocimiento de las metas cumplidas, el Plan Financiero del Gobierno es anual, pero puede tener proyecciones a más largo plazo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público domina el punto más alto de la jerarquía administrativa y mantiene dentro de sus facultades el análisis de los programas, esto significa la posibilidad de medir periódicamente el costo y el cumplimiento de dichas actividades. Lo que se aspira finalmente es asegurar el mejoramiento en cuanto a eficacia y eficiencia de los programas.

Por último la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de sus actividades clasifica los actos realizados y su costo monetario, para ello agrupa y sistematiza ampliamente los datos de diversas funciones que están relacionados entre sí con diversos programas. Generalmente esta información sirve de base para la elección de actividades a desarrollar y

proponer el mejoramiento de otros programas. Además facilita datos sobre producciones, provee evidencias sobre la efectividad de los programas.

Como ya vimos el gasto público federal se basa en presupuestos que se formulan con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución asimismo el ejercicio del gasto público federal comprende el manejo y aplicación que de los recursos realicen las entidades, para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en sus presupuestos aprobados.

Resulta pertinente destacar que en la mayor parte de la administración pública todavía se sigue una tradición programática es decir, en la programación no se cuenta aun con los recursos humanos del más alto nivel, ni con las prácticas administrativas para apoyar en los hechos la ejecución de los presupuestos por programas, al no contar con lo anterior lo que ocurre en la elaboración presupuestal, es continuar con la tradición incrementalista, fragmentaria y secuencial es decir, anualmente en el gobierno lo único que se hace es solicitar un incremento en los gastos y continuar por inercia haciendo las mismas actividades.

En México el presupuesto por programas se implementó a raíz de la publicación de la ley de presupuesto de 31 de diciembre de 1976, y su reglamento fue publicado el 18 de noviembre de 1981, durante el lapso de publicación de uno y otro ordenamiento, median aproximadamente cuatro años once meses. En este intervalo de tiempo se supone jurídicamente que el gobierno gastó sus recursos mediante la programación de sus actividades, no obstante, lo hizo sin contar con el reglamento correspondiente de la ley de presupuesto, el cual establecería la forma de cumplir con la ley de la materia. Así ocurrieron los inicios de la programación-presupuestación del gasto público en México, infortunadamente sin sustento en la realidad.

Además es conveniente recordar que cuando se implementó el presupuesto por programas en México, en 1976, en Estados Unidos de Norteamérica, no tenía ni una década que se había implementado, no obstante que ellos contaban con una tradición administrativa del presupuesto por funciones, el paso a uno por programas ciertamente fue difícil, así lo reconoce el escritor norteamericano Allen Schick.<sup>160</sup>

En nuestro país el presupuesto por programas como ya se advirtió fue implementado sin existir las condiciones reales para hacerlo, contrariamente a los Estados Unidos de Norteamérica, en México se pasó (al menos en la ley) de un proceso presupuestal en la realidad incrementalista, fragmentario y secuencial de elaborar el presupuesto, a una técnica, que ni aún en el lugar donde se creó se tenía la certidumbre de su éxito e implementación en la realidad.

La técnica de elaborar el presupuesto por programas advertimos que está muy alejado tanto de la ciencia de la administración, como de la ciencia política, en efecto, encontramos que el sustento teórico reside en el principio del mínimo esfuerzo, es decir: “la actividad racional del hombre ante situaciones de escasez, el hombre busca el máximo resultado con el mínimo esfuerzo”.<sup>161</sup>.

La programación del gasto como ya anotamos está alejada tanto de la ciencia de la administración como de la ciencia política, con base en su origen y naturaleza eminentemente económica y, además, al hecho de que ésta responde únicamente a una lógica matemática en la forma de verificar sus resultados una vez que los mismos han sido cuantificados.

Respecto a esta forma de pensamiento matemático, Oscar Lange, al estudiar los fundamentos matemáticos de la programación con gran claridad nos dice que: “programar consiste en elegir el programa óptimo (o los programas óptimos si existen varios) dentro del conjunto de programas interiormente compatibles. En la interpretación geométrica se trata de

160.-En el año de 1969, Allen Schick expresaba:” El lado conceptual del presupuesto por programas presenta un algo de paradoja. Las ideas importantes son pocas en número y fáciles de entender. Pero sucede que caminan contra el modo de presupuestar americano, el cual ha sido practicado por más de medio siglo. Los conceptos que formaron raíces en la economía y la planeación tendrán que sufrir considerable mutación antes de que puedan trasplantarse con éxito al suelo político. El presupuesto por programas es una idea a la que aún no ha llegado su tiempo. Fue introducido ampliamente en el gobierno antes de que los conceptos de requisito, la capacidad, organizacional, las condiciones políticas, los recursos informales, y las técnicas hubieran sido desarrolladas en forma adecuada. Hace una década el presupuesto por programas estaba fuera de alcance; en una década o dos más, ésta o alguna versión puesta al día, podría ser una de las convenciones presupuestales. Al presente el presupuesto por programas debe salir adelante en un mundo que no creó y que no ha dominado todavía.Op. cit. pág. 105.  
161.- ABBAGNANO, Nicola, op. cit. página 359.

elegir el punto óptimo (o puntos óptimos) en el campo de las soluciones admisibles. El programa óptimo es un programa que da a la función objetivo el valor máximo en el campo de las soluciones admisibles.”<sup>162</sup>

El pensamiento económico generalmente explica la realidad económica a través de ecuaciones y axiomas. Realiza sus construcciones conceptuales utilizando la aritmética y el álgebra y por medio de los principios lógicos comprueba todos los teoremas de la matemática, esto puede verificarse en cualquier obra de economía.<sup>163</sup>

La programación-presupuestación del gasto es actualmente una técnica que busca ante una situación de escasez la óptima opción de una serie de diversas opciones, utilizando la estadística matemática para elegir, la considerada, mejor opción, que otorgue el mínimo gasto y el máximo beneficio.<sup>164</sup>

La evaluación de su efectividad y la conmensurabilidad de sus fines se harán a través de la aplicación de las matemáticas al programa de que se trate, es decir todo traducido en números o en curvas para obtener la prueba lógico-matemática del máximo beneficio.

Frente a este criterio lógico matemático aparentemente incontrovertible normalmente se superpone el criterio de la conveniencia y la prudencia política.

163.- LANGE , Oscar, op. cit. página 186.

164.- Sin embargo, es conveniente destacar desde el punto de vista científico que las Matemáticas como parte de la Lógica, están cuestionada en sus cimientos, en efecto, respecto al pensamiento matemático dice Wittgenstein: "La matemática es un método lógico. Las proposiciones de la Matemática son ecuaciones por lo tanto seudoproposiciones. La proposición matemática no expresa pensamiento alguno. Y, en efecto, nunca es la proposición matemática de la que tenemos necesidad en la vida, sino que la adoptamos solo para formular, a través de proposiciones que no pertenecen a la Matemática, otras proposiciones que tampoco le pertenecen." Citado por ABBAGNANO, Nicola, op. cit. página 772.

## 5. - PRESUPUESTO ECONOMICO DE LA NACION

El presupuesto financiero tradicionalmente ha sido definido como aquel que: "Comprende la adecuada y racional ordenación de los ingresos y egresos de un Estado, con el fin de ejercer un mejor control sobre los mismos".<sup>165</sup>

A diferencia del presupuesto analítico-económico que tiene un alcance más general y es definido en los siguientes términos: "Además de permitir la ejecución y control de los gastos consiste en conocer el efecto del gasto sobre el sistema económico general. El elemento más importante en este tipo de presupuesto es la división entre gastos de consumo (o que afectan al consumo) y gastos de capital (o que ayudan a la capitalización). Lugar por separado tienen los fondos de transferencia, que consisten en gastos que no obedecen a una contraprestación de servicios o de bienes. Hay distintos tipos de presupuesto, pero los más importantes son aquellos que usan el sistema doble de presupuesto: Presupuesto corriente y presupuesto de capital; o bien el que sólo tiende a conocer el monto de lo erogado en cada una de las partes principales del ingreso: consumo y ahorro o inversión".<sup>166</sup>

Puede definirse también el presupuesto económico de la nación como: "La herramienta para la planeación presupuesto pues significa la contabilización necesaria para establecer las bases que permitan conocer el impacto de las operaciones gubernamentales en el empleo, la producción y el ingreso de los consumidores y productores, así como en la asignación de recursos. Con el presupuesto tradicional, que sirve para el control y evaluación de los

programas, y con el presupuesto de caja (cash budget), que implica la planeación financiera el presupuesto económico de la nación constituye la tríada para una adecuada proyección presupuestal”.<sup>167</sup>

165.- GALVAN ESCOBEDO, José, “Tratado de Administración General”, Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1976, página 379.

166.- GALVAN ESCOBEDO, José, op. cit. página 382.

167.- RETCHKIMAN, Benjamín, Op. cit. Tomo I, página 338.

Para la elaboración del presupuesto económico de la nación es imprescindible contar con información fidedigna y datos estadísticos de estudios, análisis sobre las principales transacciones económicas en los cuatro sectores más importantes de la economía: Las empresas privadas, los consumidores, las transacciones internacionales y el gobierno.

El presupuesto económico de la Nación, toma en cuenta cómo se comportan estos factores económicos, en forma independiente separando la actividad económica del Estado, por una parte, y la conducta económica del resto, por la otra. Lo anterior tiene la finalidad de conocer los efectos de sus actividades en forma individual, en forma global y los efectos de sus actos entre sí.

## 6. - EL PRESUPUESTO DE CAJA

Llamado también presupuesto consolidado de caja, básicamente consiste en conocer la forma en que son llevados los registro y la contabilidad gubernamental.

En esencia es una proyección muy precisa de las entradas que obtendrá el Gobierno de los egresos que realizará; este presupuesto tiene la particularidad de programar también los activos, las obligaciones, la medida en que las estimaciones de ingresos han sido efectivamente realizadas, las asignaciones y la tasa a la cual ha sido gastada, el balance que se puede obtener de cada asignación, y los costos acumulados de las operaciones consideradas individualmente.

El profesor argentino Guillermo Ahumada, respecto a este tipo de presupuesto nos enseña: " El presupuesto de competencia o de ejercicio, comprende el periodo de doce meses, más un periodo complementario variable; el presupuesto de gestión, o de caja, no reconoce este periodo complementario implica el registro día a día de las operaciones materiales de entradas y de pagos a contar desde el primer día del año financiero, hasta la terminación del periodo de doce meses.<sup>168</sup>

Las bondades en el uso y manejo de este presupuesto, entre otras, son:

A).- Permite conocer al Gobierno sus compromisos en efectivo, así como los recursos monetarios con que realmente cuenta para cumplirlos.

B).- Repercute sobre el nivel de empleo y puede contribuir a su equilibrio mediante la asignación o retiro de dinero a la corriente de ingreso para actuar y producir efectos en las variables económicas.

168.- AHUMADA, Guillermo, op. cit. Tomo III, página 793. El mismo autor nos refiere: "El presupuesto de competencia o de ejercicio, registra las sumas que se deben recaudar en el ejercicio, aunque efectivamente no ingresen totalmente a la caja; y en lo referente a los gastos, todos los pagos, aunque ellos puedan realizarse después de la clausura del ejercicio. El de caja o gestión, por el contrario, registra sólo los recursos y los gastos que realmente se han realizado en el ejercicio financiero de un periodo anual sin prórroga. Con el primer procedimiento, queda siempre un resto de residuos del activo y del pasivo, de recursos calculados, pero no recaudados y de gastos autorizados, pero no realizados; con el segundo, todo se termina en los asientos realizados." página 794.

## 7.- PRESUPUESTO EQUILIBRADO

El balance perfecto del presupuesto es uno de los postulados de la economía clásica que todavía continúa en el pensamiento económico y en la legislación de muchos países.

No obstante, con frecuencia al hablar de equilibrio presupuestal, en forma inmediata nos lleva implícitamente a pensar en una operación matemática perfecta de ingresos y egresos.

El equilibrio presupuestal ha sufrido en las últimas décadas algunas variantes de fondo, puesto que ya no se trata de equilibrar ingreso-gasto en un año. Algunos países procuran equilibrar cada 2 o más años sus presupuestos. Este equilibrio puede darse también en el sentido de efectivo y de ingreso y egreso en la Tesorería, para enviar o retirar masa monetaria de la corriente circulatoria.<sup>169</sup>

Otro tipo de equilibrio que se busca es el equilibrio entre los tributos y las obligaciones a pagar en periodos mayores a un año.

El equilibrio también puede darse en la adquisición de activos. En efecto el Estado, a través de operaciones financieras puede considerar en términos económicos balanceado o equilibrado un presupuesto cuando el gasto

público y privado es el suficiente como para mantener al país en el nivel óptimo de pleno empleo

169.- AHUMADA, Guillermo, op. cit. Tomo I, Página 812. Con meridiana claridad nos muestra los caminos que el poder público sigue para alcanzar el equilibrio presupuestal, “ Dos políticas pueden sostenerse desde el punto de vista exclusivo del gasto para equilibrar un presupuesto: Una, que tiende a equilibrarlo a costa del presupuesto de los particulares, disminuyendo sus sueldos, descongestionando la administración de empleados, reduciendo el volumen de las obras públicas, controlando y reduciendo los precios con decretos de alcance problemático a fin de alcanzar la deflación con sus efectos. Tales efectos pueden significar la quiebra del grupo de los deudores, el fortalecimiento de los que viven con rentas fijas, la declinación de los precios, la paralización de las especulaciones y de las rentas de coyuntura y el contragolpe inmediato en el resultado de las recaudaciones fiscales, etc. La otra política para equilibrar el presupuesto puede ser expansionista, y significa el abandono monetario de la conversión y la aceptación de la depreciación en los cambios. El objetivo es el alza de los precios, y generalmente incluye grandes empréstitos para gastos en trabajos públicos y algunas veces también para gastos ordinarios. Busca acelerar la circulación monetaria, estimular el comercio acrecentando las compras y evitar el más brutal y peligroso ajuste social de los deflacionistas.”

En México el equilibrio presupuestal está establecido en el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria lo contempla pero al mismo tiempo permite bajo ciertas condiciones que el gobierno se maneje con déficit presupuestal, por lo cual dicho principio no está establecido de forma dogmática e inamovible, se autoriza déficit pero en ciertos casos y condiciones.

**Artículo 17.-** Los montos de ingreso previstos en la iniciativa y en la Ley de Ingresos, así como de gasto contenidos en el proyecto y en el Presupuesto de Egresos, y los que se ejerzan en el año fiscal por los ejecutores del gasto, deberán contribuir a alcanzar la meta anual de los requerimientos financieros del sector público.

En caso de que, al cierre del ejercicio fiscal, se observe una desviación respecto a la meta de los requerimientos financieros del sector público mayor al equivalente a un 2 por ciento del gasto neto total aprobado, la Secretaría deberá presentar una justificación de tal desviación en el último informe trimestral del ejercicio.

Asimismo, el gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir al equilibrio presupuestario. Para efectos de este párrafo, se considerará que el gasto neto contribuye a dicho equilibrio durante el ejercicio, cuando el balance presupuestario permita cumplir con el techo de endeudamiento aprobado en la Ley de Ingresos.

Circunstancialmente, y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario. En estos casos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, al comparecer ante el Congreso de la Unión con motivo de la presentación de dichas iniciativas, deberá dar cuenta de los siguientes aspectos:

- I. El monto específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario;
- II. Las razones excepcionales que justifican el déficit presupuestario, y
- III. El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario.

El déficit presupuestario deberá eliminarse durante el plazo que se establezca conforme a lo señalado en la fracción III de este artículo.

El Ejecutivo Federal reportará en los informes trimestrales y la Cuenta Pública, el avance de las acciones, hasta en tanto no se recupere el equilibrio presupuestario.

En caso de que el Congreso de la Unión modifique el déficit presupuestario en la Ley de Ingresos, deberá motivar su decisión sujetándose a las fracciones I y II de este artículo. A partir de la aprobación del déficit a que se refiere este párrafo el Ejecutivo Federal deberá dar cumplimiento a los demás requisitos previstos en este artículo.

El gasto en inversión de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias no se contabilizará para efectos del equilibrio presupuestario previsto en este artículo. Lo anterior, sin perjuicio de que los requerimientos financieros del sector público deberán contribuir a mantener la salud financiera de la Administración Pública Federal y a una evolución ordenada del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público. Asimismo, el balance financiero de las empresas productivas del Estado deberá contribuir a mantener la salud financiera de la Administración Pública Federal y a una evolución ordenada del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público.

El gasto corriente estructural propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el ejercicio fiscal, no podrá ser mayor al límite máximo del gasto corriente estructural. Para efectos de lo establecido en este párrafo, el gasto de las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias no se contabilizará dentro del gasto corriente estructural que se utilice como base para el cálculo de dicho límite máximo, aquél que se incluya en el proyecto de Presupuesto de Egresos, así como el que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el ejercicio fiscal.

Excepcionalmente, y debido a condiciones económicas y sociales que priven en el país, se podrá rebasar el límite máximo del gasto corriente estructural. En estos casos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, al comparecer ante el Congreso de la Unión con motivo de la presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, para efectos de su aprobación, deberá dar cuenta de las razones excepcionales que lo justifican, así como las acciones y el número de ejercicios fiscales que sean necesarios para mantener una trayectoria de crecimiento del gasto corriente estructural acorde con el crecimiento del Producto Interno Bruto Potencial.

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, en la programación y presupuestación de sus respectivos proyectos, así como en la ejecución de sus presupuestos aprobados deberán cumplir con el límite máximo del gasto corriente estructural.

## 8.-PRESUPUESTO DE CAPITAL

Países como Dinamarca, Suecia y Noruega fueron los iniciadores de esta concepción presupuestaria que se expande rápidamente, este presupuesto tiene la característica de que es dual, esto es, va junto con el presupuesto ordinario, y comprende únicamente egresos de capital, financiado por deuda pública, a diferencia del ordinario financiado por los ingresos normales del sistema tributario destinados al gasto corriente; el uso de este tipo de presupuesto permite al gobierno distinguir cuales gastos deben ser financiados con ingresos corrientes y cuales con otro tipo de ingresos, o entradas.<sup>170</sup>

Algunos tratadistas sostienen la idea de que este tipo de presupuesto deriva de la práctica privada de hacer una distinción, entre sus registros contables,

cuentas ordinarias y capital, lo que le permite acudir al mercado de ahorros a financiar sus ampliaciones de maquinaria y equipo.

Esto confirma la similitud entre las prácticas privadas y estables respecto a la forma de financiar la inversión, sin embargo, aunque en lo operativo existe coincidencia, se dan diferencias sustanciales como el hecho de que a diferencia del sector privado, el gobierno vende sólo una parte mínima de bienes y servicios mediante el mercado, y otra que consiste en que no produce ingresos monetarios la mayoría del monto de la inversión pública, y toma muy en cuenta los efectos directos de la inversión, los pagos de interés y sopesa la utilidad social de asignar un gasto de capital a un área determinada.

La característica que identifica este presupuesto es su finalidad, el criterio que orienta el ejercicio del gasto en el presupuesto de capital es la adquisición de bienes de uso o producción, que produzcan el incremento del capital estatal, independientemente que los gastos se originen regular o accidentalmente o en su defecto que, en primera instancia, no sean remunerativos.

170.-VILLEGAS, Héctor, B, op. cit, Tomo II, página 233.

## 9.-PRESUPUESTO DE PLENO EMPLEO.

Es la aportación más significativa de John Maynard Keynes, al campo de las finanzas públicas, basado en la idea de mantener el pleno empleo en la sociedad, para lo cual es necesario que el gasto total, tanto público como privado, mantengan un nivel que consiga esta situación.

J.M. Keynes sostiene que si el gasto privado es mínimo es la consecución del empleo total, el gobierno debe mediante la política fiscal usar los instrumentos como las exenciones o incentivos tributarios para beneficiar a la empresa libre de esta manera aumentar su gasto. Al lado de esta política el gobierno debe planear con suma delicadeza el monto del gasto público que debe erogar para mantener la economía con pleno empleo.

La desocupación en la actividad económica, no fue un problema para los economistas clásicos, pues nunca enfrentaron un problema de esta magnitud.

Es hasta la crisis de 1929, que el sistema capitalista se ve obligado a ocuparse de explicar el origen del desempleo, como una falla estructural que tanto el mercado como la iniciativa privada, son incapaces de corregir. Surge entonces la necesidad de acudir al poder público, para que actúe en la actividad económica a través de los diversos instrumentos financieros, en este caso mediante el presupuesto, para estimular las inversiones privadas y remediar el desempleo vía el gasto público.<sup>171</sup>

171.- Véase PREBISCH, Raúl, "Introducción a Keynes", Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, 1977, página 129. Como corolario de su teoría J. M. Keynes, de forma lapidaria escribió: "Sí las ideas son correctas, prevalecerán en el andar del tiempo. Se exagera el poder de los intereses sobre las ideas. Las ideas de los economistas y filósofos políticos son más poderosas de lo que se cree comúnmente. El mundo está regido por muy poco más. Hombres prácticos que se creen libres de influencias intelectuales son generalmente esclavos de algún economista difunto. Y gobernantes lunáticos que se creen inspirados por voces en el aire destilan ideas frenéticas de algún escritorzuelo académico de años pasados.. Pero las ideas toman tiempo. No hay muchos que se dejan influir por nuevas teorías económicas o políticas después de los 25 ó 30 años. Por lo que es probable que las ideas que los funcionarios, los políticos y aun los agitadores aplican a los acontecimientos corrientes no sean las más nuevas. Tarde o temprano, sin embargo, son las ideas, no los intereses creados, las que prevalecen para bien o para mal."

## 10.- EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA LEGISLACION MEXICANA.

En la Constitución Política de nuestro país se establece en el inciso A del artículo 26 lo siguiente:

- A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá

un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

En esta disposición constitucional se contempla la exigencia de contar con un plan nacional y programas de desarrollo obligatorios para la Administración Pública Federal.

Por su parte el artículo 24 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece:

**Artículo 24.-** La programación y presupuestación del gasto público comprende:

I. Las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo Federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación;

II. Las previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las actividades señaladas en la fracción anterior, y

III. Las actividades y sus respectivas previsiones de gasto público correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial y a los entes autónomos.

El Presupuesto de Egresos de México, se contempla como un presupuesto por programas, las actividades a realizar son planteadas y su preparación va unida al análisis del costo y beneficio, así lo dice cabalmente

## la fracción II del artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

**Artículo 34.-** Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades deberán observar el siguiente procedimiento, sujetándose a lo establecido en el Reglamento:

- II. Presentar a la Secretaría la evaluación costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión que tengan a su cargo, en donde se muestre que dichos programas y proyectos son susceptibles de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables. La Secretaría, en los términos que establezca el Reglamento, podrá solicitar a las dependencias y entidades que dicha evaluación esté dictaminada por un experto independiente. La evaluación no se requerirá en el caso del gasto de inversión que se destine a la atención prioritaria e inmediata de desastres naturales;

La ley referida establece en su artículo 6° . que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de las actividades de programación, presupuestación del gasto público federal. Por lo que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben enviar previamente a la dependencia aludida sus anteproyectos de presupuestos.

**Artículo 6.-** El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a la Secretaría y a la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Asimismo, la Función Pública inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella emanen, respecto de dicho gasto.

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la Secretaría para efectos de la programación y presupuestación en los términos previstos en esta Ley. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a los órganos competentes, en los términos previstos en sus respectivas leyes orgánicas

La citada dependencia verifica que en los anteproyectos contenidos se defina el tipo y fuente de recursos igualmente integrará el documento con los anteproyectos que le envíen tanto el Poder Legislativo como el Judicial.

El artículo 41 de la referida Ley establece los documentos que, como parte integrante del presupuesto de egresos de la Federación, deberán incluirse.

**Artículo 41.-** El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:

- I. La exposición de motivos en la que se señale:
  - a) La política de gasto del Ejecutivo Federal;
  - b) Las políticas de gasto en los Poderes Legislativo y Judicial y en los entes autónomos;
  - c) Los montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales;
  - d) La estimación de los egresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales;
  - e) Las previsiones de gasto conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de esta Ley;
  
- II. El proyecto de Decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:
  - a) Las previsiones de gasto de los ramos autónomos;
  - b) Las previsiones de gasto de los ramos administrativos;
  - c) Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control directo;
  - d) Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control indirecto;
  - e) Las previsiones de gasto de los ramos generales;
  - f) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a gastos obligatorios;
  - g) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a los compromisos plurianuales;
  - h) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a compromisos derivados de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo;
  - i) Un capítulo específico que incluya las previsiones salariales y económicas a que se refiere el artículo 33, fracción II de esta Ley;
  - j) Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades;

- k) En su caso, las disposiciones generales que rijan en el ejercicio fiscal;
- l) Un apartado que contenga las principales variaciones que se proponen con respecto al año en curso y su justificación, en términos de las distintas clasificaciones del gasto; los principales programas y, en su caso, aquéllos que se proponen por primera vez;
- m) La información que permita distinguir el gasto regular de operación; el gasto adicional que se propone, y las propuestas de ajustes al gasto;
- n) Se deroga
  
- ñ) Un capítulo específico que incorpore las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura, aprobadas en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
  
- o) Las previsiones de gasto que correspondan a las erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres;
  
- p) Las previsiones de gasto que correspondan a las erogaciones para el Desarrollo de los Jóvenes;
  
- q) Las previsiones de gasto que correspondan al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, conforme a lo previsto en los artículos 16 y 69 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable;
  
- r) Las previsiones de gasto que correspondan al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación, conforme a lo previsto en el artículo 22 de la Ley de Ciencia y Tecnología;
  
- s) Las previsiones de gasto que correspondan a la Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, a que se refiere el artículo 25 de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética;
  
- t) Las previsiones de gasto que correspondan para la Atención a Grupos Vulnerables;

u) Las previsiones de gasto que correspondan a la Mitigación de los efectos del Cambio Climático, y

v) Las previsiones de gasto que correspondan a la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes;

**III.** Los anexos informativos, los cuales contendrán:

a) La metodología empleada para determinar la estacionalidad y el volumen de la recaudación por tipo de ingreso, así como la utilizada para calendarizar el gasto según su clasificación económica;

b) La distribución del presupuesto de las dependencias y entidades por unidad responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto;

c) La metodología, factores, variables y fórmulas utilizadas para la elaboración de los Anexos Transversales a los que se refieren los incisos j), o), p), q), r), s), t), u) y v) de la fracción anterior, estableciendo con claridad los porcentajes o cuotas que del presupuesto de los Programas Presupuestarios y/o de las Unidades Responsables son considerados para la integración de dichos Anexos. En caso de que existan modificaciones en la metodología con respecto a la utilizada en el ejercicio fiscal anterior, se deberá incluir un apartado donde se explique y justifique plenamente el motivo de dichas modificaciones, y

d) La demás información que contribuya a la comprensión de los proyectos a que se refiere este artículo así como la que solicite la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, en su caso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Las previsiones de gasto a las que se refieren los incisos j), o), r) y t) de la fracción II del presente artículo, en congruencia con los ingresos previstos en la iniciativa de Ley de Ingresos deberán contar, al menos, con la misma proporción del gasto programable con las que fueron aprobadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior, siempre y cuando se hubiere cumplido con los objetivos y metas que para tal efecto se hayan definido en el Sistema de Evaluación del Desempeño para el Presupuesto de dicho ejercicio fiscal.

Es importante mencionar que ley de referencia en su artículo 29 faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para formular el proyecto de presupuesto de las dependencias y entidades, cuando no le sea presentado en los plazos señalados con anticipación.

**Artículo 29.-** Las dependencias y entidades deberán remitir a la Secretaría sus respectivos anteproyectos de presupuesto con sujeción a las disposiciones generales, techos y plazos que la Secretaría establezca.

Las entidades remitirán sus anteproyectos de presupuesto, por conducto de su dependencia coordinadora de sector. Las entidades no coordinadas remitirán sus anteproyectos directamente a la Secretaría.

La Secretaría queda facultada para formular el anteproyecto de presupuesto de las dependencias y entidades, cuando las mismas no lo presenten en los plazos establecidos.

## La misma ley señala que se entiende por dependencias y entidades

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

**VIII.** Dependencias: las Secretarías de Estado, incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados; órganos reguladores coordinados en materia energética y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, aquellos ejecutores de gasto a quienes se les otorga un tratamiento equivalente en los términos del artículo 4 de esta Ley;

**XVI.** Entidades: los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean considerados entidades paraestatales

El Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el artículo 22, fija la calendarización de la elaboración del proyecto de presupuesto

**Artículo 22.** Las actividades de programación y presupuesto se realizarán conforme al siguiente calendario:

- I. De enero a marzo: formulación de escenarios de gasto y de programas prioritarios;
- II. De enero a junio: etapa de programación;
- III. De abril al 15 de junio: integración del informe del avance físico y financiero de los programas presupuestarios del Presupuesto de Egresos;
- IV. De junio a julio: etapa de presupuesto;
- V. De junio a agosto: elaboración e integración del proyecto de Presupuesto de Egresos y elaboración de la exposición de motivos, proyecto de decreto, anexos, tomos y apartados específicos

establecidos en la Ley, así como del proyecto de Ley de Ingresos y de los Criterios Generales de Política Económica;

- VI.** A más tardar el 8 de septiembre: envío del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del proyecto de Presupuesto de Egresos conforme al artículo 42, fracción III de la Ley, así como de los Criterios Generales de Política Económica, la iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal, salvo en el año en que inicie su encargo el Ejecutivo Federal, en que deberá presentarse conforme a lo dispuesto por el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VII.** A partir de la fecha de aprobación del Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, conforme al artículo 42, fracción VI de la Ley, durante los 20 días naturales siguientes, la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos y sus anexos en el Diario Oficial de la Federación;
- VIII.** A partir de la fecha de publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos:
  - a)** Dentro de los 10 días hábiles posteriores:
    - i)** Elaboración y envío por parte de las dependencias y entidades de sus proyectos de calendarios de presupuesto, en los términos del artículo 61 de este Reglamento;
    - ii)** Comunicación de la Secretaría a las dependencias y entidades de los calendarios de presupuesto autorizados;
    - iii)** Publicación en el Diario Oficial de la Federación por parte de la Secretaría, de los calendarios de presupuesto autorizados por ramo y entidades de control directo que integran el gasto neto total;
    - iv)** Comunicación de la Secretaría a las dependencias y entidades de la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad responsable, conforme al nivel de desagregación en términos de los artículos 29 y 30 de este Reglamento;
  - b)** Durante los 20 días naturales posteriores, la Secretaría integrará el presupuesto aprobado conforme a lo siguiente:
    - i)** Envío de los tomos del Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados;
    - ii)** Divulgación al público de los tomos del Presupuesto de Egresos a través de medios de comunicación electrónica, en apego a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
  - c)** Dentro de los 15 días hábiles posteriores, publicación en el Diario Oficial de la Federación, por parte de la Secretaría, del monto y la calendarización del gasto federalizado;
- IX.** Dentro de los 5 días hábiles después de recibir de la Secretaría la comunicación de los calendarios de presupuesto autorizados:

- a) Comunicación por parte de la dependencia coordinadora de sector a sus unidades responsables de los calendarios de presupuesto autorizados;
  - b) Publicación en el Diario Oficial de la Federación por parte de las dependencias y entidades, en su caso a través de la dependencia coordinadora de sector, de los calendarios de presupuesto autorizados por unidad responsable y, en su caso, por programa, y
- X. Dentro de los 20 días naturales posteriores a la comunicación de los calendarios de presupuesto autorizados a los ejecutores de gasto, acciones y actividades para el comienzo del ejercicio presupuestario del gasto público.

La Secretaría establecerá para cada proceso de programación y presupuesto anual la forma, términos y plazos que aplicarán dentro de los periodos señalados en las fracciones de este artículo que faciliten el cumplimiento de las fechas expresamente establecidas en la Ley.

En el año en que el Ejecutivo Federal termine su encargo, los periodos previstos en el calendario de actividades de este artículo se ajustarán por la Secretaría en términos del artículo 43 de la Ley.

Por su parte el artículo 134 constitucional así como las Leyes de Planeación; General de Deuda Pública; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del sector Público y Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, constituyen el marco jurídico dentro del cual el gasto público es empleado en la ejecución de los programas.



## CAPITULO IX

### LA PLANEACION NACIONAL DEL DESARROLLO Y SU VINCULACION CON LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS.

#### 1. - LEY DE PLANEACION.

En el capítulo VII, mencionamos ya algunas posiciones doctrinarias que se han fijado en materia de planeación y de desarrollo económico, por lo que damos por expuesto el marco teórico sobre la planeación

En la legislación mexicana, la planeación llamada democrática, está contemplada en la Ley de Planeación (publicada el 5 de enero de 1983), que derogó la Ley sobre Planeación General de la República, del 12 de julio de 1930. Es obvio que la Ley de 1930, que duró vigente más de cincuenta años no coincidía con el rápido crecimiento que tenía el país y con el incremento en la estructura gubernamental.

La Ley de Planeación de 1930 fue eficaz en su momento para un país semindustrializado y rural. El desarrollo urbano e industrial produjo con el tiempo que en la práctica quedara como buenos propósitos solamente.

Durante la década de los ochentas se inicia en México la planificación de absolutamente la totalidad de las actividades gubernamentales.

Con el Plan Global de Desarrollo antecedente del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno decide someterse a una racionalización y programación de todas sus actividades; posteriormente a la publicación de la Ley de Planeación se implementa una reforma constitucional para darle el carácter de norma fundamental a la planeación en México.

La planeación tal y como está contemplada en los ordenamientos legales mexicanos, no se aparta de los lineamientos que señala la doctrina que, como ya mencionamos buscan el crecimiento con el cambio estructural o institucional.

El artículo 26 constitucional en su apartado A establece: “ El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.”.

El citado artículo 26 constitucional, inexplicablemente desde el punto de vista jurídico se encuentra en el Título primero Capítulo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado “ De los Derechos Humanos y sus Garantías ”, pues no se advierte que la planeación nacional del desarrollo sea en sí, un Derecho Humano, pues se trata de asuntos de la economía política; ajenos por completo al ámbito de los Derechos Humanos y sus garantías otorgadas por la Ley Suprema, que todo individuo puede gozar, y además susceptibles de restringirse o suspenderse en los casos que la misma norma fundamental establece.

En el mismo esquema que estamos cuestionando, el artículo 26 constitucional refiere la obligación de organizar un “sistema” de planeación democrática, al respecto en sentido estrictamente jurídico, no existe la figura o la institución jurídica de “sistema”, ni se conocen sus componentes o su naturaleza jurídica, sin cuestionamiento se ha aceptado esta irrupción en el texto constitucional que no ha sido explicada aún.

En efecto, es común oír hablar de sistema numérico, sistema solar, sistema abstracto, sistema nervioso, en este aspecto el sistema es un conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí, una totalidad organizada, se advierte claramente que son campos del conocimiento ajenos al ámbito del Derecho y de la Economía, lo que nos lleva a pensar que se tomó el concepto lingüístico para aplicarlo a la planeación estatal.<sup>168</sup>

No obstante la obligación constitucional para el Estado, es claro que la sola organización e implementación de un sistema de planeación por sí misma no conseguirá de manera automática, natural e ineludible los propósitos o fines contemplados.

Generalmente se piensa y se admite que es preferible que un país posea planeación a que carezca de ella, pues se parte de la idea de que no contar ante la imprevisión traería invariablemente despilfarros e improvisaciones en la actividad gubernamental.

168. Véase ABBAGNANO, Nicola, op. cit. citando a Diderot, quien decía: "Por espíritu sistemático entiendo aquel que traza planes y forma sistemas del universo a los cuales pretende adaptar luego los fenómenos por el derecho o por la fuerza". Página 1083.

Desde nuestro punto de vista la planeación nacional del desarrollo, no es más que un programa que abarca en su totalidad los recursos de una nación, fijando fines, objetivos y tiempos para alcanzarlos.

La planeación de las actividades para el desarrollo nacional, a nuestro juicio, contiene en su naturaleza los elementos del principio de racionalidad económica, es decir, la forma mediata de obtener el desarrollo integral del país a partir de alcanzar los fines del proyecto nacional con el mínimo de gastos y el máximo de beneficios, esto es, la racionalización de la totalidad de los recursos del país para la consecución de un fin nacional.

La planeación nacional, sin embargo, para que se ejecute eficazmente requiere de muchos factores, no sólo de la buena administración o de la planeación en el ámbito de gobierno.

En la esfera presupuestal la Ley de Planeación vigente, señala el objeto, las bases, los principios, las responsabilidades y la participación en la planeación nacional del desarrollo, en este sentido se preceptúa:

Artículo 7º. - El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingreso y los proyectos de presupuestos de egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales, que, conforme a lo previsto en el artículo 27 de esta Ley deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo".

La Planeación Nacional del Desarrollo, tiene como propósito la transformación de la realidad del país y la promoción y regulación de la actividad económica, política y cultural, así lo establece el artículo 3º de la Ley de Planeación.

Asimismo se contempla que la planeación nacional fijará objetivos, metas, estrategias y prioridades, asignándoles recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución. Como vemos la asignación de recursos constituye la base para cristalizar los proyectos derivados de la planeación.

El artículo 27 de la ley referida establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que formulen sus programas anuales cuidarán que sean la base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que deben enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su aprobación.

En el marco de las atribuciones de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico ésta dependencia, debe vigilar periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del plan.

Como vemos la planeación en México, fue implementada en esencia para constituirse como el instrumento que nos permitiría obtener la organización para darnos crecimiento, desarrollo económico, cambio institucional o estructural y la base que impulsaría todo lo anterior seria a partir de la confección del presupuesto de egresos de la Federación.

James Tobin, afirma: “ Planear el presupuesto con una visión del equilibrio económico global no aumenta el poder del gobierno sobre la economía. Se trata únicamente de un intento por ejercer este poder más bien en forma racional que en forma ciega”. Y más adelante ejemplifica la acción del presupuesto en algunos países: “En Francia, Alemania, El Reino Unido, Holanda, Suecia –para mencionar unos cuantos países que en otros aspectos difieren ampliamente tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista político, el presupuesto del gobierno es considerado como uno de los principales instrumentos de la planeación económica general, no simplemente como un mecanismo contable para facilitar el manejo de los asuntos del gobierno. En esos países, el gobierno intenta, a través del presupuesto anual, lograr un equilibrio entre el poder adquisitivo global y la capacidad productora del país”.<sup>170</sup>

Lo dicho anteriormente no es aplicable a nuestra realidad, ya que la planeación de esos países vía presupuesto, no persigue los propósitos que nuestra legislación prescribe.

La Planeación en México, persigue cambiar la realidad y fomentar el desarrollo, pero en la realidad mexicana se enfrenta, entre otros, a los siguientes problemas: desequilibrio de la balanza de pagos, desempleo

y subempleo, trabas burocráticas en la producción y distribución, cultivo de la tierra arcaica en algunas zona e improductivas, incidencia tributaria inequitativa, distribución de la riqueza marcadamente injusta.

170.-TOBIN, James, "Política Económica Nacional", Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, traducción Guillermo Cárdenas, México, 1980, página 17.

Es un hecho evidente y ampliamente conocido que se hacen esfuerzos para mejorar la estructura administrativa del gobierno, a veces ineficiente y desordenada; el sector privado nacional durante décadas sobreprotegido carecía de interés en invertir en tecnología de vanguardia y además era incapaz de aumentar la capacidad de producción para explotar o iniciar nuevos proyectos de industrialización, y a la ausencia por parte del gobierno federal de un plan nacional de industrialización por lo es común escuchar: empresa pobre, empresario rico.

El comentario anterior no pretende negar que no se consiga lo señalado en el texto constitucional mexicano, sino, sólo precisar que cuando las condiciones materiales de una sociedad están desequilibradas o que la pobreza o la falta de un mercado de capital son las constantes en la vida diaria de una sociedad, nos aproximamos a quedar en el plano de los buenos propósitos, aunado a las resistencias de quienes pretenden que nada cambie.

Como lo dijo L. A. Skeoch: "... la planificación... es una abstracción ... Por sí misma, no tiene ningún significado claramente identificable". 171

171.- SKEOCH, L. A. y SMITH, David C. Economic Planning: The relevance J.F. Western European Experience For Canada, p. 1, citado por Albert Waterson, "Planificación del Desarrollo", primera edición, Fondo de Cultura Económica, México 1979, página 18.

## 2. - LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA .

El artículo 16 de la ley arriba mencionada, prescribe que la ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente

En este mismo orden el artículo 21 del Reglamento de la citada Ley, con relación a la programación- presupuestaria del gasto público, dispone que los programas presupuestarios anuales se regirán por los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo

El presupuesto sobre todo en su ejecución, se convierte en la pieza fundamental para convertir un plan de desarrollo en un programa de acción. En México el Plan Nacional de Desarrollo es de seis años y el presupuesto en la programación del gasto es anual no sexenal, lo que dificulta enormemente la tarea, porque por un lado se planea hacia seis años y por otra se programa el gasto en función de anualidades bajo la directriz del plan sexenal.

Existe la certidumbre que al ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la dependencia que se encarga de elaborar el Plan Nacional de

Desarrollo y el Presupuesto de Egresos, proporciona consistencia y congruencia a los lineamientos establecidos en ambos; fijando la política tributaria y de deuda pública.

La Ley de Planeación, establece que el Plan Nacional tendrá vigencia durante el periodo constitucional que corresponda, de donde resulta que en el primer año de gobierno se planifican las acciones sobre la marcha; en virtud de que el Plan Nacional se ajusta a las directrices del primer presupuesto.

Así lo señala el artículo 21 de la referida ley:

Artículo 21.- El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

John Koehler, respecto al cambio de poderes en México, refiriéndose al trastorno presupuestal ocasionando, nos proporciona la reflexión siguiente:

“En el primer año de un periodo presidencial sexenal la actividad del gobierno sigue la que caracterizó al momento anterior. La administración entra en funciones en diciembre, pero el presupuesto de su primer año fue preparado en septiembre anterior. El Presidente saliente no se muestra dispuesto a molestar a su sucesor con grandes programas nuevos, de manera que es probable que este presupuesto va a ser ligeramente menor. La nueva administración tomará su tiempo para organizarse y planificar su “estilo” particular en lugar de gastar dinero, de manera que los gastos reales del primer año serán bajos. Para el segundo año, el gobierno habrá tomado su paso y emprenderá sus proyectos nuevos, de manera que los gastos aumentarán con velocidad excepcional; para el tercero, cuarto y quinto años el aumento en los gastos disminuirá un tanto. El año final de la administración se señalará por una prisa por terminar tantos proyectos como fuere posible antes de que acabe el periodo en parte para asegurarse de que los monumentos propios serán en realidad terminados y en parte para dejar al Presidente sucesor manos libres”.<sup>172</sup>

La falta de coordinación inicial del presupuesto y el Plan, obstruyen los propósitos enmarcados en la Constitución y en la Ley de Planeación. No debemos olvidar que planificar y elaborar presupuestos es un proceso dual, en el cual los datos de cada uno sirven de sostén a los del otro.

La falta de tradición administrativa para vincular el presupuesto a un plan, es evidente en México; estas ideas y su implantación son recientes, el

presupuesto por programas, que es la base de la presupuestación pública apenas se instituyó en 1976, y la Planeación como compromiso gubernamental en la Ley de Planeación de 1983. El problema reside en que el presupuesto subsume al Plan y no al revés.

172.-KOEHLER, John "Information and Policy Making: México, Ph D. Dissertation, Yale University, 1968, citado por Clark Reynolds "La Economía Mexicana: su estructura y crecimiento en el siglo XX, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, página 335.

### 3. - LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA

En el capítulo segundo ya nos hemos referido a la deuda pública, a las teorías sobre la misma, por lo que únicamente abordaremos en este punto, el análisis de la Ley General de Deuda Pública.<sup>173</sup>

Los tratadistas no se han puesto de acuerdo sobre los montos mínimos o máximos deseables del endeudamiento de un Estado, el parámetro no ha sido fijado, las opiniones son diversas, por ejemplo Alvin H. Hansen expresa:

"No existen límites rígidos y fijos es un problema manejable y puede cuidarse de él más eficazmente si nos aseguramos de que los impuestos son adecuados para 1). - evitar la inflación, 2.- proporcionar una distribución de la riqueza y de los ingresos razonables, justa y viable. Dentro de los límites que nos fijan estos criterios, es posible determinar de acuerdo con las diferentes circunstancias, qué proporción de los gastos públicos deben financiarse ventajosamente por medio de empréstitos y qué proporción debe financiarse como impuesto".<sup>174</sup>

La Ley en comento fija los límites para el endeudamiento público, el artículo 73, fracción VIII, constitucional establece la facultad exclusiva para el Congreso de la Unión, en materia de deuda pública y empréstitos; el artículo 117, fracción VIII prohíbe a los Estados la contratación directa o indirectamente de deuda pública con gobiernos o particulares extranjeros.

El Poder Legislativo ha renunciado a determinar, a su juicio, el límite del endeudamiento público, es el Ejecutivo y sólo él quien dispone de la información financiera para determinar los requerimientos necesarios del endeudamiento público, para un año determinado.

. La Ley en comento no lo dice, pero la deuda pública aunque sea formalmente, debe ser congruente con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, excepto cuando la deuda se contrate con propósitos de regulación monetaria

173.-La denominación de la Ley como "general", en nuestra opinión es inapropiada, ya que se trata solamente de una ley de carácter federal cuyo objeto de regulación es facultad exclusiva de la Federación, como lo es la deuda pública, es decir no se ocupa de las deudas de las entidades federativas o municipios, sino solamente de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, como ejemplo de leyes generales serían la de Salud, Títulos y Operaciones de Crédito; Asentamientos Humanos, entre otras, donde se da la concurrencia de atribuciones tanto de la Federación, Estados y Municipios.

174.-HANSEN, Alvin, "Política Fiscal y Ciclo Económico", Fondo de Cultura Económica, 3ª reimpresión de la primera edición en español, traducción de Rafael Fernández Maza y Cristóbal Lara, México, 1973, pág. 153

La deuda pública, está contemplada en la legislación como un factor de financiamiento extraordinario del presupuesto federal, la contratación de deuda externa o el endeudamiento interno deben adecuarse a las directrices de la planeación.

La utilización del endeudamiento público, como tal, bien utilizado, es una poderosa fuerza que proporciona continuidad a la labor modernizadora de la economía. No obstante lo anterior, cuando no se utiliza de manera prudente este instrumento, pueden ocurrir situaciones incontrolables e inmanejables, que den por resultado que la planeación de los empréstitos se convierta en la planeación del pago de los intereses y del capital.

La Ley de Planeación le confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, diversas facultades en materia de desarrollo:

- "Artículo 15.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:
- I.- Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;
  - II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas;
  - III.- Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.

IV.- Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y

V.- Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Como observamos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público define la política crediticia, considera la necesidad de autorizar razonablemente el crédito público, verifica que se haga en el marco de los objetivos y prioridades del Plan; asimismo revisa los efectos de la política crediticia en la ejecución del Plan.

Participa en la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación conjuntamente con la Secretaría de la Contraloría para vigilar que las finanzas públicas sean congruentes con la planeación nacional de desarrollo. (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2008).

ARTICULO QUINTO.- La Comisión realizará las funciones siguientes:

A. En materia de gasto público federal y financiamiento:

I. Cuidar que las decisiones que se tomen en las materias de gasto público federal, especialmente el de inversión, así como de financiamiento, mantengan congruencia en su contenido y con la planeación nacional del desarrollo, formulando las recomendaciones necesarias para asegurar su compatibilidad;

II. Emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;

III. Analizar la incidencia del gasto público federal, en especial el de inversión, así como el financiamiento, sobre el comportamiento de la actividad económica y su impacto social, y realizar las recomendaciones que considere adecuadas;

IV. Analizar el comportamiento del gasto público federal, en particular el de inversión, y del financiamiento, para detectar las variaciones respecto de lo programado y sugerir las medidas conducentes. En los casos que considere conveniente, recomendar los ajustes a los programas de la Administración Pública Federal;

V. Dictaminar la constitución de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal;

VI. Examinar la situación financiera, programática y presupuestaria de las entidades paraestatales, así como sus proyectos de inversión, en colaboración con las dependencias coordinadoras de sector correspondientes y, en su caso, con las propias entidades paraestatales, para proponer las medidas conducentes;

VII. Solicitar a la dependencia, por sí o en su carácter de coordinadora de sector, así como a la entidad paraestatal involucrada en el asunto a tratar, la documentación, información, estudios, análisis o dictámenes en materia de gasto público federal, inversión y financiamiento. En los casos en que así lo requiera la naturaleza de los asuntos, dicha solicitud podrá formularse a otras dependencias, órganos administrativos desconcentrados o entidades paraestatales, para apoyar en lo necesario los análisis y recomendaciones que deba formular la Comisión, y

VIII. Operar, a través del Comité Técnico de Información, el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público, en los términos de las disposiciones aplicables.

B. En materia de desincorporación:

I. Coordinar, supervisar y recomendar las acciones que considere necesarias para las dependencias coordinadoras de sector, respecto de los procesos de desincorporación de las entidades paraestatales o de sus unidades económicas con fines productivos, que dichas dependencias lleven a cabo;

II. Asesorar al Ejecutivo Federal en la definición de las políticas y reglas que orientarán los procesos de desincorporación de las entidades paraestatales, así como dar seguimiento a su aplicación;

III. Emitir lineamientos sobre los procesos de desincorporación de las entidades paraestatales o de la enajenación de sus unidades económicas con fines productivos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales;

IV. Evaluar y, en su caso, acordar la estrategia a la que se sujetará cada proceso de desincorporación, así como sus modificaciones en lo relativo a sus alcances, etapas, tiempos y modalidades, de conformidad con la propuesta que presente la dependencia coordinadora de sector;

V. Emitir las recomendaciones necesarias respecto del esquema financiero al que se sujetarán los procesos de desincorporación, a fin de facilitar su conclusión y evitar riesgos que puedan incidir negativamente sobre las finanzas públicas;

VI. Solicitar, cuando lo considere necesario, la opinión de los sectores privado y social interesados en los procesos, así como de personas de reconocido prestigio en la materia;

VII. Solicitar a la dependencia coordinadora de sector o, cuando lo considere necesario, a otras dependencias, órganos desconcentrados o entidades paraestatales relacionadas con el objeto del ente público a desincorporar o con los bienes a enajenar, la documentación, información, estudios, análisis o dictámenes que sirvan de apoyo en el desarrollo de los procesos de desincorporación o enajenación correspondientes;

VIII. Acordar la designación, en su caso, de un comisionado especial para los procesos de desincorporación que lo requieran, a propuesta de la dependencia coordinadora de sector;

IX. Solicitar en cualquier momento a la dependencia coordinadora de sector y, en su caso, al comisionado especial, un informe de avance sobre los procesos de desincorporación en que intervengan, y verificar que cumpla con los objetivos y reglas establecidas, y

X. Verificar los plazos para concluir los procesos de desincorporación.

La Comisión podrá hacer recomendaciones a la dependencia coordinadora de sector y, en su caso, al encargado de la desincorporación, cuando ésta no se concluya en el plazo establecido, así como otorgar prórrogas o nuevos plazos por causas justificadas, a solicitud de la coordinadora de sector.

C. De orden general:

I. Emitir sus Reglas de Operación;

II. Revisar el marco regulatorio aplicable con relación a sus funciones y, en su caso, realizar las propuestas de modificaciones que estime pertinentes, y

III. Resolver sobre las circunstancias no previstas en el presente Acuerdo, relacionadas con el cumplimiento de su objeto y funciones.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 31, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a dirigir la política crediticia y a manejar la deuda pública de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal así como la del Gobierno del Distrito Federal, en consecuencia, le corresponde también realizar o autorizar todas la operaciones en que se haga uso del crédito público.

La publicación de la Ley General de Deuda Pública ( Diario oficial de la federación 31 diciembre 1976) es anterior a la publicación de la vigente Ley de Planeación(Diario Oficial de la federación 5 Enero 1983) y a la regulación constitucional sobre planeación democrática.

La Ley General de Deuda Pública fue publicada el 31 de diciembre de 1976, en ese año la planeación como la conocemos hoy en México, no era la línea obligada de la Administración Pública. Se habían dado anteriormente algunos proyectos o planes, pero involucrar a toda la sociedad en el proyecto planificador, estaba descuidado, y en materia de deuda pública, la planeación de la misma no estaba enmarcada a un plan de gobierno sexenal, con autorización legislativa anual en los momentos de endeudamiento.

## ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO.

El Plan Nacional, expedido conforme al artículo 26 constitucional, tiene peculiaridades en cuanto a su naturaleza jurídica y administrativa que no analizaremos en este punto, nos limitaremos a vincular los objetivos nacionales del plan con los presupuestos de egresos.<sup>175</sup>

En la tradición mexicana en materia de elaboración de documentos sobre planeación encontramos los siguientes documentos:

- “1. - Plan Sexenal de Gobierno del Partido Nacional Revolucionario, 1934-1939. 176
2. - Segundo Plan Sexenal, 1941-1946 del Partido Revolucionario Institucional, aprobada en su Asamblea Nacional en México, D.F. los días 1, 2 y 3 de noviembre de 1939.

3. - Plan de Acción inmediata, 1962 – 1964, elaborado por las Secretarías de la Presidencia y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ampliado para 1965) mencionado por Víctor L. Urquidí en "Statis", revistas de México, Febrero de 1965.177
4. - Borrador para discusión del Desarrollo Económico y Social de México, 1966 – 1970; elaborado por la Comisión Intersecretarial para formular Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social.
5. - Programa del Sector Público 1966 – 1970, elaborado por Comisión de Programación del Sector Público.
6. - Plan Global de Desarrollo.
7. - Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988.
8. - Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994
9. - Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000
10. - Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006
11. - Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012
12. - Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018

No obstante esta profusión de documentos sobre planeación la característica sustancial de los primeros con el sector público, consistía en que había un plan de desarrollo o proyectos de desarrollo, pero sin una planeación afectiva.

175.- Véase a este respecto las interesantes reflexiones sobre la naturaleza jurídica y administrativa de WITKER, Jorge, "Derecho Económico y Planeación en México" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie, año XVIII, No 5, Instituto. de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. sep – dic. De 1985, páginas. 1059 a 1077.

176.- Véase WILKIE, James, op.cit. el mismo autor refiere que en el verano de 1933, se proyectó la creación de la Secretaría de Economía para coordinar las acciones de la planificación. Página 103.

177.-Citado por WATERSON, Albert, "Planificación del Desarrollo", Fondo de Cultura Económica, México, 1979, página 78.

No había un seguimiento de la planeación hasta su ejecución, aunque si un documento que contenía un plan a seguir, el plan frecuentemente era producto de un reducido grupo de personas, no partía de una consulta pública, aunque fuera mínima, sino que se limitaba a la formulación de políticas y bases, sin sustento real que con el tiempo quedaron olvidadas.

Por las deficiencias señaladas no se conseguía el fin de la Planeación, que consiste en formular un programa (lato sensu) de acción para lograr los objetivos del desarrollo. Aun cuando hubiera un documento llamado Plan Nacional de Desarrollo o un Plan de Gobierno, esto no derivaba necesariamente a sostener que las actividades de

Estado estaban influidas o dirigidas por la acción planificadora. Se ignoraba el plan y sus directrices en el ámbito gubernamental, se olvidó que el plan es un medio no un fin, por sí sólo, únicamente, era un buen ejercicio intelectual.

Como ya lo señalamos, el proceso de elaboración del presupuesto para las actividades de la administración pública requiere casi un año, y esto es sólo para proveer el gasto público anual que erogará, de donde resulta ilógico e incongruente que en seis meses se elabore un Plan Nacional de Desarrollo con vigencia de seis años, evidentemente la desarticulación es notoria, existe un dislocamiento de origen entre la elaboración presupuestal y la planeación de desarrollo, pues no se explica de otro modo que el primer año de gobierno del presidente entrante tenga un presupuesto de egresos y carezca de un plan nacional hasta después de varios meses y que en el transcurso del año vayan publicando los planes o programas sectoriales.

Los teóricos de la planeación aseguran que con la implantación de esta se obtendrán los siguientes fines:

- A. Cambios en la estructura tradicional económica y social como condición previa al desarrollo.
- B. La transformación de los arreglos institucionales contrarios a la expansión de las fuerzas productivas.
- C. El establecimiento de una sociedad más uniforme y equilibrada; y
- D. La demolición de los obstáculos estructurales que impiden el crecimiento.

De forma sintética se puede indicar que el objeto de la Planeación es el cambio más el crecimiento. En algunas naciones se acentúa en su Plan de Desarrollo, el cambio estructural o el crecimiento económico.<sup>178</sup>

Abordaremos a continuación a los dos planes nacionales de desarrollo, el vigente que abarca los años de 2013 a 2018 y el anterior que duró de 2007-2012.

178.- Véase BANGS, Robert, op. cit. quien opina: "La clase adecuada de un plan de desarrollo no es un instrumento rígido destinado a dirigir la economía a través de un curso predeterminado; es, más bien, un instrumento flexible, en cambio, destinado a movilizar y concentrar las energías constructivas de un pueblo libre deseoso de obtener una vida mejor." página 67.

## PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se afirma que el Desarrollo Humano Sustentable, es el principio rector del Plan Nacional de Desarrollo se asume que el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras"

En esta tesitura se enmarcan cinco ejes de política pública:

- 1.Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos
- 3.Igualdad de oportunidades
- 4.Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

En el denominado eje 2 de la economía competitiva y generadora de empleos se dice que el primer objetivo es contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica.

En la estrategia 1.5 se señala que para lograr una política fiscal responsable y eficiente que promueva el desarrollo se planea administrar de forma responsable la deuda pública para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros.

Se afirma que la disciplina fiscal y una administración responsable y cautelosa de la deuda pública permitieron la mejora significativa en la situación financiera del sector público durante los últimos años, disminuyendo los pasivos del sector público como proporción del PIB, mejorando la composición de la deuda a favor de fuentes internas de financiamiento y desarrollando un mercado de deuda local de largo plazo

lo que vino a traducirse por lo tanto para el país en una mayor estabilidad macroeconómica y financiera.

Se reconoce que para continuar fortaleciendo la situación financiera del sector público, mejorando las condiciones de financiamiento que enfrenta adoptaron los siguientes lineamientos:

Satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal al menor costo posible, para asegurar la sana evolución de las finanzas públicas y el desarrollo de los mercados financieros nacionales.

Administrar de forma eficiente y cuidadosa los pasivos públicos para asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera.

En el ámbito interno, promover la liquidez y eficiencia de los mercados de deuda en pesos, limitando los riesgos de las finanzas públicas ante perturbaciones en los mercados nacionales e internacionales.

Fomentar el desarrollo de nuevos productos que aumenten las posibilidades de acceso de la población al sistema financiero y con ello mejoren su bienestar.

Con relación a la política de deuda externa, se plantea promover una presencia regular en los mercados financieros internacionales que mantenga el acceso a los mismos y que garantice una diversificación adecuada de los pasivos públicos y mantenga el acceso a los mercados financieros internacionales.

Para permitir contar con un vehículo eficiente para acceder al ahorro extranjero en condiciones competitivas y, a la vez, que la presencia del sector público en los mercados financieros globales pueda ser utilizada como referencia para las transacciones por parte del sector privado. La intención es que la deuda externa se mantenga como una valiosa fuente alterna de financiamiento y aprovechar la buena reputación del país en los mercados internacionales de capital.

De lo expuesto extraemos las conclusiones siguientes: El plan referente a la política de deuda pública, está enfocado hacia dos vertientes con

líneas perfectamente definidas; por una parte se pretende continuar con la disciplina fiscal y una administración responsable y cautelosa de la deuda pública y por la otra, no se cancela la posibilidad de seguir recurriendo al financiamiento externo, se sostiene que la deuda externa se mantenga como una valiosa fuente alterna de financiamiento y aprovechar la buena reputación del país en los mercados internacionales de capital

Como vemos, la política establecida en el aspecto crediticio y de deuda pública, se encuentra razonablemente expuesta, pues, no se niega que es un instrumento de política económica al que se recurrirá en ciertas condiciones.

Nuestro punto de vista consiste en admitir que no es condenable la utilización de la deuda pública para el país, sino el uso irresponsable de la misma.

## PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018

El vigente Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, a diferencia del Plan anterior señala que el objetivo general del *Plan Nacional de Desarrollo* es llevar a México a su máximo potencial en un sentido amplio.

Además del crecimiento económico o el ingreso, factores como el desarrollo humano, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la protección de los recursos naturales, la salud, educación, participación política y seguridad, forman parte integral de la visión que se tiene para alcanzar dicho potencial.

La transformación de México es una responsabilidad que no se puede eludir. En ausencia de reformas relevantes, el potencial de crecimiento del PIB de México es de entre 3.0 y 4.0% al año. Este nivel de crecimiento es envidiable comparado con otros países de desarrollo similar e incluso algunas economías avanzadas. Sin embargo, es insuficiente para poder hacer frente a los retos que nos hemos propuesto y para cumplir a cabalidad con las metas de desarrollo por alcanzar. Por tanto, requerimos una estrategia que ayude a incrementar, de manera sostenida e incluyente, el potencial de desarrollo nacional en beneficio de toda la población.

Ante esta coyuntura, se propone potenciar las oportunidades de los mexicanos para ser productivos, para innovar y para desarrollar con plenitud sus aspiraciones.

Debemos convertir a México en una Sociedad de Derechos, donde no existan barreras para el desarrollo nacional. Es decir, es necesario propiciar una sociedad donde los derechos establecidos en la Constitución pasen del papel a la práctica. Con una profunda y verdadera libertad e igualdad para todos, con plena garantía en nuestra propiedad, con absoluta seguridad jurídica, con el íntegro ejercicio de nuestros derechos, con igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, todos los mexicanos tendremos la oportunidad de ser más productivos y llevar así a México hacia su máximo potencial.

Para lograr esta condición se proponen cinco Metas Nacionales y tres Estrategias Transversales, enfocadas a resolver las barreras identificadas. De manera esquemática, la Figura 1.1 resume el objetivo del *Plan Nacional de Desarrollo*, las metas y estrategias para alcanzarlo.

A continuación se describe la motivación general detrás de las cinco Metas Nacionales que fueron diseñadas para responder a cada uno de los grupos de barreras que se detallan en la sección anterior, así como las Estrategias Transversales.

Se establecen cinco metas nacionales, a saber:

## MÉXICO:

- 1.- En paz, que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población.
- 2.- Incluyente, para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo
- 3.- Con educación de calidad, para garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano.
- 4.-Prospero, que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades
- 5.-Con responsabilidad global que sea una fuerza positiva y propositiva en el mundo, una nación al servicio de las mejores causas de la humanidad

Tres estrategias transversales:

- 1.-Democratizar la productividad
- 2.-Gobierno cercano y moderno
- 3.-Perspectiva de género

De los cinco objetivos señalados se advierte que la paz es una condición esencial para la existencia de una sociedad asignarlo como objetivo del plan nacional de desarrollo es asumir que no hay tranquilidad y existe turbulencia social.

Como se advierte en los tres primeros objetivos se menciona la palabra garantizar por lo que si no existe paz, inclusión y educación tampoco automáticamente existirá lo que pretende el objetivo.

El objetivo de la prosperidad va enlazado con la productividad es decir habrá prosperidad si hay productividad así lo plasmaron el plan. En el quinto objetivo se plantea una política de relaciones exteriores del gobierno federal enmarcado en el plan nacional de desarrollo

En un diagnóstico realista, el Ejecutivo Federal reconoce una falla sustancial y el respecto en la página 74 del Plan, puede leerse:

“Segundo, la capacidad del Estado Mexicano para atender las necesidades más urgentes de la población —incluyendo áreas como salud, educación, investigación y desarrollo, infraestructura y seguridad— es limitada a causa de los recursos escasos con los que cuenta. Mientras que en México el gasto público sin empresas paraestatales representa 20% del PIB, el promedio para los países de América Latina y de la OCDE es de 27 y 47% del PIB, respectivamente.

Las necesidades de gasto del país sobrepasan los recursos tributarios que se recaudan actualmente. Mientras los ingresos tributarios en México son aproximadamente 16% del PIB, los países de América Latina y de la OCDE cuentan con ingresos tributarios promedio de 19 y 25% del PIB, respectivamente. Si en el caso de México excluyéramos los ingresos petroleros, la recaudación representaría sólo el 10% del PIB, lo cual nos ubica en los últimos lugares entre los países de la OCDE, e incluso por debajo de países de América Latina, que tienen igual o menor nivel de desarrollo que México. Ello limita la capacidad del Estado Mexicano para atender las necesidades más urgentes de la población.

Tercero, aún existe una alta dependencia de los ingresos públicos de origen petrolero, que, aunada a la volatilidad del precio del crudo y la plataforma de producción, representan una fuente de incertidumbre, variabilidad y riesgo para las finanzas públicas.”

Ahora bien ese es el diagnóstico que realiza el Ejecutivo Federal con esos datos se nos presenta la siguiente interrogante derivada de lo que en el mismo Plan Nacional de Desarrollo establece en efecto en las páginas 14 y 15 puede leerse:

“En México, el periodo de mayor crecimiento económico de la historia reciente (1954-1970) fue también el lapso en el que la calidad de vida de la población experimentó la mejora más significativa.

En dicha etapa, el Producto Interno Bruto (PIB) registró un crecimiento promedio anual de 6.7%, mientras que el PIB per cápita aumentó a una tasa promedio anual de 3.5%. La productividad total de los factores en este mismo periodo creció a una tasa promedio anual de 4.0%. El periodo señalado se caracterizó por un modelo de crecimiento con estabilidad macroeconómica.”

Ahora bien si el actual Plan Nacional de Desarrollo reconoce y admite que durante ese periodo la economía creció en beneficio del país, ¿cuáles eran las líneas de gobierno de los responsables de la conducción del país?

Al respecto, presentaremos algunos fragmentos (que nos darán una idea muy clara y precisa) de los discursos de toma de posesión de los Presidentes de la República de 1950 a la fecha referentes a cuestiones financieras y de desarrollo económico, anteriores y posteriores a la denominada planeación nacional democrática.

El Licenciado Miguel Alemán Valdez, dijo ante el Congreso el 1º de diciembre de 1946.

“Nuestra política económica estará encaminada a lograr la normalidad monetaria combatiendo la inflación y evitando caer en la deflación”.

El aspecto fiscal se dirigirá a los siguientes objetivos:

- a) capacitar al Estado para que realice sus funciones con amplitud sin recurrir a las contribuciones excesivas, impuestos confiscatorios ni cargas inequitativas.
- b) Controlar los gastos públicos y las inversiones oficiales para mantener un presupuesto equilibrado, realizando aquellas obras de más apremiante necesidad social y que permitan la recuperación de las inversiones.
- c) Imprimir un sentido técnico a los sistemas impositivos y tomar entre otras medidas la de simplificar la intervención de inspectores, confiando en la buena fe de los contribuyentes y de las autoridades recaudadoras”.

El 1º de diciembre de 1952, ante el Congreso General, el Presidente Adolfo Ruiz Cortines, expresaba:

“es imperativo cuidar que no se altere el equilibrio del presupuesto, y que el crédito público y los impuestos no contribuyan a reducir el poder de compra de las clases sociales más débiles”.

“La política fiscal debe también ser instrumento para promover y encausar el desarrollo económico del país y de cooperación para que se realice la justicia social”.

El presidente Adolfo López Mateos, el 1º de diciembre de 1958, manifestó ante el Congreso de la Unión:

“Habremos de lograr los mexicanos el mayor desarrollo con estabilidad monetaria. Debemos producir y exportar más, vigorizar nuestro comercio exterior, ajustar nuestras importaciones, mantener el equilibrio de nuestro presupuesto y la solidez de nuestro crédito y fortalecer nuestra capacidad de pago externo”.

“Los factores que limitan nuestro desarrollo siguen siendo principalmente nuestra pobreza y nuestra ignorancia”.

“Mediante una planeación cuidadosa orientaremos la construcción, operación y conservación de las obras públicas de fomento e interés general. En su construcción procuraremos la armonía entre el motivo social que las demanda, la jerarquía administrativa que las promueve y las circunstancias objetivas que se realicen: en su operación tendremos el mayor provecho; su conservación y mantenimiento no serán postergadas por consideraciones pasajeras”.

“El beneficio social nace del trabajo común, un país que confronta la carencia como el nuestro, no puede aguardar a que el tiempo operando como inercia le produzca beneficios.”

“El Licenciado. Gustavo Díaz Ordaz, declaró el 1º de diciembre de 1964, frente al Congreso General:

“Por vía de la revolución mexicana llegamos al objetivo del desarrollo económico y este origen nos marca con toda claridad los fines que con él perseguimos y los medios a que podemos recurrir”.

“La clave de los problemas de México es la insuficiencia de capital en relación con el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos”

“Es urgente ampliar los consumos necesarios de las mayorías y reducir los innecesarios de las minorías”.

“El capital de México, no debe formarse con sacrificio de las prestaciones sociales justas ni reduciendo los consumos de las clases de menores ingresos. No sería justo que los más desvalidos soportaran todo el peso de nuestro desarrollo”.

“Fortalecer económicamente a las mayorías es también formar capital, pues no hay mayor estímulo al desarrollo económico que en un mercado en constante aumento. Sin mercado no hay producción y sin poder de compra en las masas no hay mercado. Reiteramos que, rodeada de miseria, ninguna empresa prospera”.

“Para consolidar y continuar el desarrollo nos guiaremos por el principio del crecimiento y equilibrado”.

“La planeación de la economía debe empezar por las finanzas públicas, los tres sectores que constituyen la economía mixta de México: el público, el privado y el social deben operar coordinados de manera complementaria evitando conflictos e interferencias”.

“He de repetir, una vez más, que la inversión pública no compite con la inversión privada ni trata de suplantarla, la substituye en materias básicas reservadas expresamente por la Constitución o cuando la iniciativa privada no quiere, no puede o no sabe concurrir a renglones en que el país necesita inversión, seguiremos necesitando más y mejor iniciativa privada y más y mejor iniciativa estatal.”

Tal era el pensamiento económico en la Administración Pública Federal, desde 1950. En el periodo de 1952 a 1970 tuvo una destacada participación en la implementación de las políticas gubernamentales la dirección del Banco de México, a cargo de Don Rodrigo Gómez.

El Banco de México fue creado en el periodo de gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles, como el Banco central de la República, acorde con lo dispuesto en el artículo 28 constitucional.

Con la finalidad de completar la información sobre el Banco de México, consideramos conveniente indicar los titulares que ha tenido desde su creación, precisando asimismo el periodo durante el cual tuvieron a su cargo la conducción de dicha institución.

Alberto Mascareñas, fue su primer Director General y ocupó el cargo del 1º de septiembre de 1925 al 25 de mayo de 1932.

Agustín Rodríguez del 31 de mayo de 1932 al 17 de abril de 1935.

Gonzalo Robles, del 17 de abril de 1935 al 31 de diciembre de 1935.

Luis Montes de Oca, del 31 de diciembre de 1935 al 7 de septiembre de 1940.

Eduardo Villaseñor, del 7 de septiembre de 1940 al 3 de diciembre de 1946.

Carlos Novoa, del 3 de diciembre de 1946 al 17 de noviembre de 1952.

Rodrigo Gómez del 3 al 22 de diciembre de 1952 estuvo encargado del despacho, a partir del 22 fue designado formalmente hasta el 14 de agosto de 1970.

Ernesto Fernández Hurtado, fue designado el 18 de septiembre de 1970 y ratificado en el cargo el 4 de diciembre de 1970 hasta el 1 de diciembre de 1976.

Gustavo Romero Kolbeck, del 1 de diciembre de 1976 al 17 de marzo de 1982.

Miguel Mancera Aguayo, del 17 de marzo de 1982 al 1 de septiembre de 1982.

Carlos Tello Macías, del 1º de septiembre de 1982 al 1 de diciembre de 1982.

Miguel Mancera Aguayo, del 1º de diciembre de 1982 al 1º de diciembre de 1988, fue ratificado en el cargo el 1º de diciembre de 1988 hasta el 1º de diciembre de 1997.

Guillermo Ortiz Martínez, fue designado el 1º de diciembre de 1997 comenzó su gestión el 1º de enero de 1998.

Agustin Carstens Carstens inicio su gestión el 1º de enero de 2010 y sigue fungiendo actualmente como el titular del Banco de México.

## CONCLUSIONES

- I. La actividad del Estado por naturaleza es política, tanto por su origen como por los sujetos que la conforman, la asignación y monto del gasto público reviste un carácter político por la fijación del monto y la elección del gasto, Asimismo por los criterios políticos que orientan la distribución de la carga tributaria. El poder público al ejercitar la soberanía financiera participa en la conformación del presupuesto de egresos, en cada etapa del proceso de su creación.
- II. No debemos confundir la ciencia de las finanzas públicas, con el Derecho Financiero, el objeto de estudio del Derecho Financiero se circunscribe a las normas jurídicas reguladoras de la actividad financiera desplegada por el Estado.
- III. El Derecho Fiscal no constituye una ciencia autónoma, el Derecho Fiscal es científico, sólo en cuanto sus partes son objeto de estudio de ciencias distintas, como el Derecho como objeto de estudio de la ciencia del Derecho y la tributación integrado su estudio en la ciencia de las Finanzas Públicas. El conocimiento del Derecho Fiscal, adquiere un carácter científico cuando es tratado desde la perspectiva del Derecho o de la ciencia de la Hacienda. El Derecho Fiscal es la aplicación del Derecho, para regular la tributación, como parte específica de la actividad financiera del Estado, recibiendo del Derecho los conceptos jurídicos fundamentales y de la actividad financiera el objeto al cual se halla referido.
- IV. La legislación mexicana en la época Porfirista le dio al petróleo el tratamiento jurídico de accesión, es decir, las sustancias del subsuelo formaban parte de la propiedad del superficiario y en consecuencia este tenía el derecho de explotarlo. A partir del gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, el petróleo entra a formar parte de los bienes patrimoniales del Estado y a establecerse un monopolio fiscal sobre sus rentas. No obstante la dimensión de los ingresos que aporta al erario público y conformar un monopolio fiscal los estudios jurídico-financieros sobre las contribuciones y los hidrocarburos son prácticamente inexistentes, a excepción de las investigaciones del Dr. Ramón Reyes Vera.
- V. Es en Inglaterra donde históricamente ocurre la primera regulación jurídica de los tributos. En el año de 1215 los barones de la tierra impusieron al rey la Carta Magna, en este documento limitaron y sujetaron el poder financiero del monarca al principio: "Not taxation without representation". Como una garantía para los deudores fiscales de que no podría haber ningún cobro impositivo, sin el previo consentimiento del Concejo del reino. Este principio jurídico adoptado universalmente surge en Inglaterra donde acontece la paradoja de no existir Constitución escrita y donde las relaciones entre los tres poderes así como las relaciones entre la Corona y los ministros no están reguladas por un estatuto o ley, sino por los precedentes judiciales, la costumbre y la tradición. A pesar de ello el sistema político inglés ha probado su eficacia a lo largo de la historia y le ha evitado tanto la dictadura como la anarquía.

- VI. Dos son los aspectos que destacan en el presupuesto de los Estados Unidos de América, por una parte el férreo control que tiene el Congreso sobre el presupuesto, donde nunca ha permitido que el Presidente interfiera en el ejercicio del poder financiero que detenta el Congreso. Por otra parte el enfoque técnico que los norteamericanos le han dado al presupuesto como un instrumento financiero para obtener los máximos resultados con el mínimo de recursos asignados a una actividad.
- VII. La composición política de la república Argentina nos muestra un escenario presupuestal original, por una parte un régimen federal de influencia norteamericana; asimismo el Congreso cuenta con la facultad de aprobar el presupuesto, pero en caso de omitir la aprobación la legislación Argentina permite la prórroga de la vigencia del anterior, limitándole el poder financiero, rompiendo el equilibrio constitucional entre los poderes a favor del Ejecutivo Federal.
- VIII. En México el principio de legalidad financiera se encuentra dividido, por un lado las leyes de ingresos y por la otra los decretos de presupuestos de egresos, las primeras siguen el trámite legislativo normal, y de los otros el poder financiero lo tiene en exclusiva la Cámara de Diputados, produciéndose en consecuencia una doble autorización anualmente. En el aspecto presupuestal la mayoría de los tratadistas, son proclives a explicar la naturaleza jurídica del presupuesto siguiendo las ideas, ya obsoletas y superadas, del alemán Paul Laband, aduciendo que es un acto formalmente legislativo y materialmente administrativo, excluyendo el análisis normativo del mismo, como las potestades y deberes que competen al Ejecutivo derivadas de las normas contenidas en el decreto aprobado, así como los límites que se le imponen al gasto público. La historia de nuestro derecho nacional, nos enseña en materia presupuestal, que cuestiones como: las partidas secretas y la omisión en la aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados; aún no se encuentran reguladas jurídicamente.
- IX. En el periodo comprendido de 1917 a 2015, la Cámara de Diputados jamás hizo un uso efectivo y real en la facultad exclusiva que le otorga la Constitución General de la República en el artículo 74, fracción IV, y sólo se dedicó a legitimar el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal y a extenderle concesión de facultades extraordinarias en materia presupuestal. En este periodo de nuestra historia el presupuesto de egresos siempre fue en ascenso nunca permaneció estático o descendente, cada año fiscal el gobierno gasta más y por ende es más fuerte la presión fiscal sobre los contribuyentes. Nada revela mejor política del gobernante en turno, que la asignación presupuestal en sí, pues esta nos muestra además de los montos totales, las áreas y regiones que el poder político está interesado en impulsar.
- X. La contratación de deuda pública por parte del gobierno siempre tuvo como propósito financiar el déficit presupuestal, no obstante que la doctrina lo considera como un recurso extraordinario, los datos de los presupuestos del periodo de nuestra investigación nos revelan que se utiliza como un recurso ordinario de suyo.

XI. La no aprobación del presupuesto, ofrece en el Derecho Comparado, diversas soluciones, verbigracia, en los Estados Unidos de América, el Presidente no puede gastar absolutamente nada hasta no aprobarse el presupuesto, en la República Argentina, de no aprobarse el presupuesto, la legislación positiva, admite que se prorrogue la vigencia del presupuesto del año anterior. En México, la historia legislativa nos muestra que cuando la Cámara de Diputados decidía no decretar el presupuesto, concedía facultades extraordinarias al Ejecutivo para decretarlo, posteriormente al reformarse la Ley Suprema y terminar con esta práctica de concesión de facultades, no se ha presentado el caso de no aprobación del presupuesto. La Ley Fundamental, para este supuesto, únicamente regula mediante la figura jurídica de la ultractividad para que se cubran los emolumentos de los empleos de quienes trabajan en el sector público federal.

XII. En el Congreso de los Estados Unidos, se discuten las proposiciones de los comités y subcomités y, en caso de aprobarse, se agregan al proyecto para remitirse a la colegisladora, quien conciliará sus propuestas y concluirá con un documento único, sin límites en su actuación en este sentido.

En México, por el contrario se prohíbe, en efecto el artículo 63 párrafo final Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de forma represiva establece:

En caso de que la Secretaría o la Secretaría de Gobernación detecten que alguna dependencia o entidad realiza trámites, gestiones o actividades de cabildeo en relación con documentos presupuestales, directamente o a través de terceros ante el Congreso de la Unión, grupos parlamentarios o legisladores federales, o asiste a reuniones sin la presencia de funcionarios hacendarios, inmediatamente se hará del conocimiento de la Función Pública para los efectos correspondientes.

El gasto de comunicación social en su programación, autorización y ejercicio le corresponde a la Secretaria de Gobernación, es el único gasto fuera de la órbita presupuestal de la Secretaria de Hacienda.

XIII. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se alejó de las ideas y principios del Ministro Ignacio L. Vallarta y con planteamientos originados en la Prusia del siglo XIX, continua escamoteando la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en materia presupuestal, así lo confirman:

Acción de inconstitucionalidad 4/98,

Controversia constitucional 109/2004.

Controversia constitucional 55/2008.

XIV. No existe norma constitucional, que le otorgue indubitablemente un poder expreso al Presidente para vetar parcial o totalmente el presupuesto de egresos de la Federación.

XV. Frente a un problema político (el avance del partido comunista) y de salud pública (la ausencia de servicios médicos de los mineros), la decisión política del canciller Bismarck, fue plantear una iniciativa de ley para que los trabajadores de las minas, de las canteras y de la industria, contaran con servicio médico y seguridad social, con aportaciones o primas de los patrones, de los trabajadores y del Gobierno, después de dos años de largos debates se aprobó la primera legislación de seguridad social, originada por el partido conservador en Prusia, no como una concesión o reconocimiento a los derechos laborales, sino como una manera de abordar y resolver un problema político, detener la organización de los trabajadores y el avance de las ideas socialistas. Esta fue la primera intervención del Estado a través del gasto público en la vida económica.

XVI. Las partidas secretas, por su naturaleza especial, reciben un tratamiento de excepción y en los presupuestos de egresos generalmente no se establecen criterios para su ejercicio, y en lo absoluto objetivos programáticos.

En el empleo de las partidas secretas no se da el concepto tradicional de gestión financiera al no existir objetivos cuantificables conocidos, al omitirse la realización de licitaciones públicas, y al sujetarse a los montos mínimos o máximos en la adjudicación de los contratos o pedidos.

No obstante la Cámara de Diputados, al revisar la cuenta pública, con relación a las partidas secretas deberá verificar que se hubiere ajustado al contenido del artículo 74, fracción IV, párrafo cuarto constitucional, además de comprobar que no haya otras partidas secretas fuera de las autorizadas en el decreto de presupuesto de egresos de la Federación; igualmente que en el empleo de las mismas se encuentre justificado con el acuerdo por escrito del Presidente de la República.

Los Congresos de los Estados de la Federación no pueden establecer partidas secretas en sus presupuestos aprobados esto es exclusivo del presupuesto de egresos de la Federación.

XVII. El diseño del presupuesto es un acuerdo político anual, respecto al uso del dinero público entre la clase gobernante y los grupos socialmente organizados.

El fundamento para gastar se aduce es la distribución de la riqueza, el desarrollo económico, el interés general, el pleno empleo, la justicia social, etcétera.

Nuestra investigación nos llevó a la conclusión que el gasto público tiene como fin mediato la defensa del orden constituido, afianzar la estabilidad y obtener la mayor confianza y adhesión a los fines decididos por quienes tienen a su cargo la dirección política y económica de un Estado.

El ordenamiento jurídico de un país, fija las normas mediante las cuales se diseña un presupuesto, pero no regula ni establece ¿por qué se deben asignar determinados medios económicos para un fin? o ¿cuáles son los motivos que impulsan a discriminar

unos gastos frente a otros o configurarlo de una manera excluyendo algunos gastos? .Las respuestas las debemos buscar en la Política, no en el Derecho.

XVIII. El gasto público federal se basa en presupuestos que se formulan con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución asimismo el ejercicio del gasto público federal comprende el manejo y aplicación que de los recursos realicen las entidades, para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en sus presupuestos aprobados.

En la mayor parte de la administración pública todavía se sigue una tradición programática, en la programación no se cuenta aun con los recursos humanos del más alto nivel, ni con las prácticas administrativas para apoyar en los hechos la ejecución de los presupuestos por programas al no contar con lo anterior lo que ocurre en la elaboración presupuestal, es continuar con la tradición incrementalista, fragmentaria y secuencial, anualmente en el gobierno lo único que se hace es solicitar un incremento en los gastos y continuar por inercia haciendo las mismas actividades.

La programación del gasto está alejada tanto de la ciencia de la administración como de la ciencia política, con base en su origen y naturaleza eminentemente económica y, además, al hecho de que ésta responde únicamente a una lógica matemática en la forma de verificar sus resultados una vez que los mismos han sido cuantificados.

Frente a este criterio lógico matemático aparentemente incontrovertible normalmente se superpone el criterio de la conveniencia y la prudencia política.

XIX. La planeación en México se encuentra regulada a nivel constitucional en el artículo 26 constitucional, inexplicablemente desde el punto de vista jurídico se encuentra en el Título primero Capítulo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado “ De los Derechos Humanos y sus

Garantías ”, pero no se advierte que la planeación nacional del desarrollo sea en sí, un Derecho Humano, al referirse a cuestiones de la economía política; ajenos por completo al ámbito de los Derechos Humanos y sus garantías otorgadas por la Ley Suprema, que todo individuo puede gozar, y además susceptibles de restringirse o suspenderse en los casos que la misma norma fundamental establece.

XX. La falta de coordinación inicial del presupuesto y el Plan, obstruyen los propósitos enmarcados en la Constitución y en la Ley de Planeación. No debemos olvidar que planificar y elaborar presupuestos es un proceso dual, en el cual los datos de cada uno sirven de sostén a los del otro.

La falta de tradición administrativa para vincular el presupuesto a un plan, es evidente en México; estas ideas y su implantación son recientes, el presupuesto por programas, que es la base de la presupuestación pública apenas se instituyó en 1976, y la Planeación como compromiso gubernamental en la Ley de Planeación de 1983. El problema reside en que el presupuesto subsume al Plan y no al revés.

XXI. El proceso de elaboración del presupuesto para las actividades de la administración pública requiere casi un año, y esto es sólo para proveer el gasto público anual que erogará, de donde resulta ilógico e incongruente que en seis meses se elabore un Plan Nacional de Desarrollo con vigencia de seis años, evidentemente la desarticulación es notoria, existe un dislocamiento de origen entre la elaboración presupuestal y la planeación de desarrollo, pues no se explica de otro modo que el primer año de gobierno del presidente entrante tenga un presupuesto de egresos y carezca de un plan nacional hasta después de varios meses y que en el transcurso del año vayan publicando los planes o programas sectoriales.

XXII. El actual Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 más que un plan es un documento propagandístico y aspiracional, en efecto el plan busca un México: en paz, incluyente, con educación de calidad, prospero, con responsabilidad global. A diferencia del anterior plan nacional de desarrollo 2007-2012, cuyo objetivo era el desarrollo humano sustentable, el actual tiene como objetivo general la mayor productividad para llevar al país a su máximo potencial.

Sin embargo a pesar de toda la retorica contenida en el documento, de manera real se admite que:

“...la capacidad del Estado Mexicano para atender las necesidades más urgentes de la población —incluyendo áreas como salud, educación, investigación y desarrollo, infraestructura y seguridad— es limitada a causa de los recursos escasos con los que cuenta. Mientras que en México el gasto público sin empresas paraestatales representa 20% del PIB, el promedio para los países de América Latina y de la OCDE es de 27 y 47% del PIB, respectivamente.

Las necesidades de gasto del país sobrepasan los recursos tributarios que se recaudan actualmente. Mientras los ingresos tributarios en México son aproximadamente 16% del PIB, los países de América Latina y de la OCDE cuentan con ingresos tributarios promedio de 19 y 25% del PIB, respectivamente. Si en el caso de México excluyéramos los ingresos petroleros, la recaudación representaría sólo el 10% del PIB, lo cual nos ubica en los últimos lugares entre los países de la OCDE, e incluso por debajo de países de América Latina, que tienen igual o menor nivel de desarrollo que México. Ello limita la capacidad del Estado Mexicano para atender las necesidades más urgentes de la población.(el subrayado es nuestro)

Tercero, aún existe una alta dependencia de los ingresos públicos de origen petrolero, que, aunada a la volatilidad del precio del crudo y la plataforma de producción, representan una fuente de incertidumbre, variabilidad y riesgo para las finanzas públicas.”

De lo anterior resulta evidente la confesión gubernamental de que es prácticamente imposible cumplir lo planeado.

XXIII. La decisión política producto de un acuerdo entre Legislativo y Ejecutivo soslayando las leyes de la oferta y la demanda del mercado petrolero mundial quedan exhibidas en el contenido del artículo

Decimo cuarto de la nueva Ley de Hidrocarburos (D.O.F. 11 de agosto de 2014 (Segunda Sección-Vespertina) 49 , que establece:

“Décimo Cuarto.- En relación con los mercados de gasolina y diésel se observará lo siguiente:

I. En materia de precios:

a) A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y en lo que reste del año 2014, la determinación de los precios al público se realizará conforme a las disposiciones vigentes.

b) A partir del 1o. de enero de 2015 y, como máximo, hasta el 31 de diciembre de 2017 la regulación sobre precios máximos al público de gasolinas y diésel será establecida por el Ejecutivo Federal mediante acuerdo. Dicho acuerdo deberá considerar las diferencias relativas por costos de transporte entre regiones y las diversas modalidades de distribución y expendio al público, en su caso.

Asimismo, la política de precios máximos al público que se emita deberá prever ajustes de forma congruente con la inflación esperada de la economía y, en caso de que los precios internacionales de estos combustibles experimenten alta volatilidad, el Ejecutivo Federal preverá mecanismos de ajuste que permitan revisar al alza los incrementos de los citados precios, de manera consistente con la evolución del mercado internacional.

c) A partir del 1o. de enero de 2018 los precios se determinarán bajo condiciones de mercado.

Lo anterior corrobora que el poder y las decisiones políticas son preponderantes en la materia financiera, por encima de cualquier requisito jurídico o técnico o de circunstancias económicas adversas o favorables.

## BIBLIOGRAFIA

ABBAGNANO, Nicola, "Diccionario de Filosofía", Fondo de Cultura Económica (traducción de Alfredo N.Galletti) ,Segunda Edición, México, 1974.

AHUMADA , Guillermo, "Tratado de Finanzas Públicas", Tomo III, Editorial Assandri, Córdoba, República Argentina,1948.

ALESSIO ROBLES, Miguel, "La creacion del Banco de Mexico",Instituto Nacional de Estudios Historicos de la Revolucion Mexicana, Secretaria de Educacion Publica,2013. <http://www.inehrm.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=exp-fundaciondel-banco-de-mexico-articulo>.

BANGS, ROBERT S.:"Financiamiento del Desarrollo", Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, México,1971.

BENTHAM, Jeremías, "Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales", Editorial Aguilar, Madrid, España, 1975.

BETTELHEIM, Charles, "Planificación y Crecimiento Acelerado", Fondo de Cultura Económica, 4a. edición, México, 1981.

BLUM. M. John et al, "The National Experience, a History of the United States", Harcourt, Brace, World, Inc. Estados Unidos de América, 1963.

CABRERA, Luis. "Obras Completas". Tomo I , Obra Jurídica, Editorial Oasis, S.A. primera edición, México, 1972.

CECEÑA CERVANTES, José Luis.- "Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional", Fondo de Cultura Económica, 2a. reimpresión, México, 1981.

DALTON, HUGH, "Principles of Public Finance", Routledge and Kegan, Londres, 1954.

DE LA CUEVA, Mario, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Editorial Porrúa , sexta edición , 1985, México ,D.F.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, decimotercera edición, México, 1985.

FAYA VIESCA, Jacinto, "Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, 2a. Edición, México, 1979.

FLORES ZAVALA, Ernesto, "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, vigésima sexta edición, México, 1985.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., primera edición, México, 5ª. Edición, México, 1952.

FREMONT J, Lyden; MILLER G. Ernest, "Presupuesto Público, Planeación, evaluación y control de programas", Editorial Trillas, México, 1983.

GALLEGO ANABITARTE, A, "Ley y Reglamento en el Derecho Público Occidental", Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, España, 1971.

GALVAN ESCOBEDO, José, "Tratado de Administración General", Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1976.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", vigésimo novena edición, Editorial Porrúa, México, 1978.

GRIZIOTTI, Benvenuto, "Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda", Instituto Editorial Reus (traducción de Enrique R. Mata), Segunda Edición, Madrid, España, 1958.

GROVES, HAROLD, "Finances Government". Holt and Col., Nueva York, 1945.

HICKS, Ursula, "Public Finance", Pitman Pub. Corp. Nueva York, 1948

HOBBS, Thomas, "Leviathan, F.C.E. reimpresión primera de la 2ª. edición, traducción de Manuel Sánchez Sarto, México, 1982.

INGROSSO, Giovanni, "Corso di Finanza Pubblica", segunda edizione, Jovene Editore, Napoli, 1978. Italia.

KOEHLER, John "Information and Policymaking: México, Ph D. Dissertation, Yale University, 1968.

KRUGMAN, Paul "How Did Economists Get It So Wrong? (September 20, 2009) New York Times.

LABAND, Paul Derecho Presupuestario, traducción española, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

LABASTIDA, Horacio, "Las Constituciones Españolas", Universidad Nacional Autónoma de México, F.C.E. primera edición, México, 1994.

LANGE, Oscar, "Economía Política", Fondo de Cultura Económica, 13ª, reimpresión, traducción de Silverio Ruiz Daimel, México, 1984.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario. U.A.S.L.P., Editorial Universitaria Potosina, 6a. edición, México, 1981.

MEJIA GUIZAR, Ignacio, en: "México 1938-1989 a cincuenta años de la expropiación petrolera." UNAM. Facultad de Derecho, primera edición, México 1990.

MIJANGOS BORJA, María de la Luz, en: "La naturaleza jurídica del presupuesto", Revista Quórum, segunda época, año VI, número 57, septiembre-octubre de 1997, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

MYRBACH –RHEINFELD, Franz von, : " Précis de Droit Financière, Giard et Briere, París, 1910.

MUSGRAVE, Richard, "Teoría de la Hacienda Pública", Editorial Aguilar, primera edición 1968, Introducción de Enrique Fuentes Quintana, Madrid, España.

PORRUA PEREZ, Francisco, "Teoría del Estado, Editorial Porrúa, 1ª edición, México, 1954.

PREBISCH, Raúl, "Introducción a Keynes", Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, 1977.

PUGLIESE, MARIO, "Instituciones de Derecho Financiero", Fondo de Cultura Económica, 1ª. edición, versión española de José Silva, México, 1939.

PUVIANI, Amilcare, "Teoría de la ilusión Financiera", Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda, Madrid, España, 1972.

RIOS ELIZONDO, Roberto. en "Estudios de Derecho Público", contemporáneo, Homenaje a Gabino Fraga, UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1ª Edición, México, 1967.

REYES VERA, Ramón, "Introducción al Derecho del Presupuesto", Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. núm. 21, mayo-agosto de 1984.

REYES VERA, Ramón, "Las contribuciones y los hidrocarburos en México", en "México 1938-1989, a cincuenta años de la Expropiación Petrolera", UNAM. Facultad de Derecho, primera edición, México 1990.

RODRIGUEZ BEREJO, Álvaro, "El presupuesto del Estado". Introducción al Derecho del Presupuesto, Editorial Tecnos, Madrid, España. 1970.

RETCHKIMAN, Benjamín, "Introducción al Estudio de la Economía Pública", Textos Universitarios, U.N.A.M. México, 1983, Tercera edición.

ROLPH, R. Earl, "En Impuestos. Consideraciones Generales". Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Editorial Aguilar, Madrid, 1975.

REYNOLDS, CLARK, "La Economía Mexicana, su estructura y crecimiento en el siglo XX", Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, traducción de Carlos Villegas, México, 1973.

SAMUELSON, Paul, "Economía", Editorial Mc Graw Hill, undécima edición, España, 1983.

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 3ª. Edición., México, 1972.

SCHMITT, Karl, "Teoría de la Constitución, Alianza Editorial, S.A. Madrid España, segunda reimpresión, 1996.

SCHUMPETER, J. A. "Historia del Análisis Económico", F.C.E., Primera Edición en español de la sexta en inglés, primera reimpresión corregida, revisión. de Carlos Villegas ; traducción de Lucas Mantilla, México, 1971.

SIGERIST, Henry, "From Bismarck to Beveridge: Developments and Trends in Social Security Legislation", Bulletin of the History of Medicine 13, april 1943, pp. 365-88. *Journal of Public Health Policy* Vol. 20, No. 4 (1999), pp. 474-496.  
<http://www.jstor.org/discover/10.2307/3343133?uid=3738664&uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21104590085957>.

SOMMERS M. HAROLD, "Finanzas Públicas e Ingreso Nacional". Fondo de Cultura Económica, 5ª reimpresión, (traducción de Horacio Flores de la Peña y Martha Chávez), México, 1981.

SILVA HERZOG, Jesús. "La Expropiación Petrolera en México", Editorial Libros de México, S.A., primera edición, México, 1963.

SCHICK, Allen, "Public administration Review", 26, número 4, diciembre, 1966, The American Society for Public Administration Washington.USA.

SKEOCH, Lawrence A. y SMITH, David C. "Economic Planning: The relevance of Western European Experience For Canada". Private Planning Association of Canada, Canada ,1963.

SMITH, Adam, "Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones, Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión , traducción de Gabriel Franco, México, 1982.

SMITHIES, Arthur. "El Presupuesto Público", en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Editorial Aguilar, Madrid, 1975.

TALLERES GRÁFICOS DE LA NACIÓN, "El Petróleo en México", apéndices, Gobierno Federal, México, 1963.

THURMAN W, Arnold: "The Folklore of Capitalism", Yale University Press, New Haven, Connecticut USA, 1958.

TOBIN, James, "Política Económica Nacional", Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, traducción Guillermo Cárdenas, México, 1980.

VALDEZABASCAL, Rubén en: "La evolución jurídica del proceso presupuestario del México independiente al México moderno", en Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, Segunda edición, México, 1987, Tomo III.

VIDEGARAY, Luis, "Fallas del mercado, regulación e incentivos, el caso de la privatización de puertos mexicanos", tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México. México 1994.

VINER, Jacob, Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Editorial Aguilar, Madrid, 1975.

VON MISES, Ludwig, : "Human Action. A Treatise on Economics". (New Haven: Yale University Press. 1949.

WATERSON, Albert, "Planificación del Desarrollo", Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

WEBER, Max, "Economía y Sociedad", Fondo de Cultura Económica, Décimo segunda edición en español, México, 1964,. decimotercera reimpresión 1983. (Traducción de José Medina Echavarría et al).

WILDAVSKY, Aarón. "El Presupuesto como Proceso Político", en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Editorial Aguilar, Madrid, 1975.

WILKIE, James, W. "La Revolución Mexicana (1910-1976), Gasto Federal y Cambio Social, Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1978.

WITKER, Jorge, "Derecho Económico y Planeación en México" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie, año XVIII, No 5, Instituto. de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. sept – dic. De 1985.

YAÑEZ RUIZ, Manuel, en "El problema Fiscal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca. memorándum presentado al Pleno de la Suprema Corte, Informe octubre de 1970, anexo.

YEBRA MARTUL - ORTEGA, Perfecto, " El Poder Financiero", Editorial Revista de Derecho privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Serie: monografías, 1ª. edición, España, 1977.

ZIMMERMAN, Erich W. "Recursos Industriales del Mundo", Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, México, 1957, página. 46.

### ***ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA***

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

TESIS Y JURISPRUDENCIAS SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.

### **LEGISLACION NACIONAL**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

CÓDIGO PENAL FEDERAL.

LEY ADUANERA.

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2015

LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

LEY DE PETRÓLEOS MEXICANOS

LEY DE PLANEACIÓN,

LEY FEDERAL DE DERECHOS

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

LEY DEL BANCO DE MÉXICO

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

LEY DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES

LEY DE LOS IMPUESTOS GENERALES DE IMPORTACIÓN Y DE EXPORTACIÓN,

LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

LEY FEDERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES DEL SECTOR PÚBLICO

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018.

LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE JUNIO DE 1928 Y CON VIGENCIA HASTA EL 30 DE DICIEMBRE DE 1935.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EL 31 DE DICIEMBRE DE 1976 CON VIGENCIA HASTA EL 30 DE MARZO DE 2006.

## **LEGISLACION EXTRANJERA**

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

LEY 24.156 DENOMINADA, LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y  
DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO  
NACIONAL(ARGENTINA)