348

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA FACULTAD FINANCIERA DEL CONGRESO DE LA UNION COMO INSTRUMENTO DE JUSTICIA SOCIAL

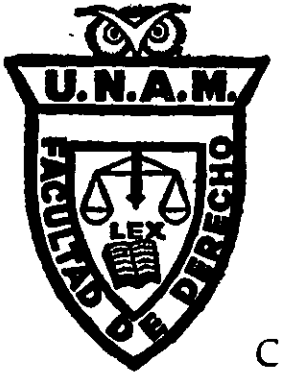
TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

ADOLFO MENDOZA ACOSTA



285541

Ciudad Universitaria 2000

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

VNIVERSIDAD NACIONAL
AVTONOMA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR.
P R E S E N T E .

El pasante **ADOLFO MENDOZA ACOSTA** , con número de cuenta **9223376-6**, elaboró su tesis profesional en este Seminario bajo la dirección del Lic. José Antonio Almazán Alaníz, titulada: **"LA FACULTAD FINANCIERA DEL CONGRESO DE LA UNION COMO INSTRUMENTO DE JUSTICIA SOCIAL".**

El pasante **MENDOZA ACOSTA**, ha concluído la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la APROBACION, para los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional , misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 14 de septiembre de 2000.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

cle

A MIS PADRES COMO UNA MUESTRA DE MI ETERNO AGRADECIMIENTO POR SU APOYO INCONDICIONAL.

AL LICENCIADO JOSÉ ANTONIO ALMAZÁN ALANÍZ Y AL LICENCIADO JOSÉ JUAN MENDOZA, POR SU VALIOSA COOPERACIÓN Y AYUDA.

A TODOS LOS QUE LUCHAN POR CONSTRUIR UN MÉXICO MEJOR.

ÍNDICE

Pág.

Introducción. vi

CAPÍTULO I
LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

1. Consideraciones previas. 2

   A. La actividad financiera del Estado y los esquemas económicos. 3

   a. El sistema capitalista. 4

   b. El sistema socialista. 5

   c. El sistema de economía mixta. 6

2. Evolución de la actividad financiera del Estado en México. 7

   A. Siglo XIX. 7

   B. La Constitución de 1917. 10

   C. La actividad financiera del Estado en el esquema neoliberal. 14

3. Los ingresos y egresos del Estado. 18

   A. Fuentes de financiamiento. 19

   B. El gasto público. 24

   C. El problema financiero del Estado. 27

4. Definición conceptual de la actividad financiera del Estado. 28

CAPÍTULO II.
LA FACULTAD FINANCIERA DEL CONGRESO

1. Antecedentes. 31

   A. Desarrollo de la facultad financiera del Congreso durante el siglo XIX. 31

   B. La facultad financiera del Congreso en la Constitución de 1917. 38

C. La facultad financiera del Congreso y la reforma del Estado. 41

2. Definición conceptual de la facultad financiera del Congreso. 43

CAPÍTULO III
INSTRUMENTOS A TRAVÉS DE LOS CUALES SE EJERCE LA FACULTAD FINANCIERA.

1. Facultad para aprobar la Ley de Ingresos de la Federación 46

2. Facultad de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. 55

3. Facultad para revisar la Cuenta Pública. 65

4. Otras facultades del Congreso en materia financiera. 71

CAPÍTULO IV.
TRANSFORMACIÓN DE LA FACULTAD FINANCIERA DEL CONGRESO EN UN INSTRUMENTO DE JUSTICIA SOCIAL.

1. Fortalecimiento del Poder Legislativo a través del ejercicio correcto de su facultad financiera 77

2. La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación como órgano de control efectivo y real del gasto público. 81

3. La justicia social aplicada a la facultad financiera. 89

A. Establecimiento de una carga tributaria proporcional y equitativa. 91

B. Determinación cuantitativa y cualitativa del presupuesto. 96

C. El gasto público como factor de redistribución de la riqueza. 99

D. Confiabilidad y planeación en el manejo de los recursos públicos. 100

E. Búsqueda de un equilibrio entre los ingresos y egresos del Estado. 104

4. Redeterminación de la facultad financiera del Congreso. 108

Conclusiones. 112

Bibliografía. 119

"No hemos realizado un estudio jurídicamente puro, no intentamos hacerlo, no lo haremos, porque hay que confrontar la norma con la realidad, con la vida; descubrir y buscar el deber ser...Sí este tipo de estudios disgusta a una clase de juristas, peor para ellos. El hombre que no vive su época, está perdido."
Jorge Carpizo.

INTRODUCCIÓN

La actividad financiera del Estado es sin duda uno de los principales instrumentos que posee el Estado para intervenir en la actividad económica y buscar elevar los niveles de bienestar de la sociedad, en consecuencia el estudio de su marco reviste especial importancia, pues de un adecuado empleo de la política financiera depende en gran medida, la consecución de un desarrollo equilibrado y sustentable.

En nuestro país es el Congreso el encargado por mandato constitucional, de manejar los instrumentos básicos de la política financiera, mismos que se concretizan básicamente en la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública.

Ahora bien, es nuestra convicción que el estudio de las disposiciones jurídicas debe redituar en propuestas que por modestas que sean, estén encaminadas a mejorar la realidad en que vivimos, es por ello que el análisis de la facultad financiera del Congreso, materia del presente trabajo, pretende aportar nuevas alternativas que conduzcan al empleo de las facultades financieras del Congreso como verdaderos instrumentos de justicia social.

Al efecto, en las primeras páginas de este trabajo se ha esbozado un esquema general de lo que es la actividad financiera del Estado, condición que estimamos necesaria para posteriormente desarrollar de manera concreta el estudio de las facultades que las diversas disposiciones jurídicas y principalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorgan al Congreso.

Dentro del capítulo I también se ha planteado el marco teórico que nos servirá de base para el desarrollo posterior de otras ideas, así pues, conceptos como los ingresos y egresos del Estado no han sido olvidados, y en relación con ellos se han vertido numerosas definiciones.

El Capítulo II se dedica a abordar el marco histórico de la facultad financiera del Congreso, analizando las facultades financieras que a lo largo de las diversas disposiciones constitucionales de nuestro país se han otorgado al Poder Legislativo.

También se han considerado otros factores que inciden en el desarrollo de la facultad financiera, como la incapacidad o falta de voluntad de los legisladores para llevar a la realidad las potestades que el texto legal les confiere. Evidentemente esto ha sido uno de los impedimentos más graves para construir un verdadero esquema en el que los ingresos y egresos del Estado no sean utilizados al libre arbitrio de los gobernantes.

No obstante que a lo largo de nuestra historia se han otorgado múltiples facultades al Congreso debe señalarse también que esas facultades no han sido suficientes, puesto que han limitado el actuar del Congreso, dejando en manos del Presidente de la República el manejo de los recursos públicos. Así por ejemplo, el hecho de facultar en exclusiva al Presidente para presentar la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos son una muestra de un esquema tendiente a fortalecer al Ejecutivo en detrimento de los otros Poderes.

En el Capítulo III del presente trabajo hemos abordado el estudio de las principales facultades del Congreso en materia de finanzas públicas y con base en el análisis de cada una de esas facultades es que se han propuesto las modificaciones que se consideran procedentes.

Otro de nuestros objetivos es el de resaltar que no es suficiente contar con un esquema que asegure un correcto manejo de las finanzas públicas, sino que además los agentes encargados de llevar las disposiciones legales a la práctica, deben contar con la voluntad suficiente para hacerlo, porque de lo contrario por más perfecto que sea el sistema contenido en la ley, éste se volverá ineficaz.

En nuestra perspectiva ese parece ser entonces el gran reto del Poder Legislativo, el de llevar a la realidad lo que el texto legal señala.

El cambiar las disposiciones legales para construir un verdadero esquema de pesos y contrapesos es otro de los grandes retos que deben ser asumidos con el objeto de fortalecer al Poder Legislativo.

A la transformación de la facultad financiera del Congreso en un instrumento de justicia social se ha dedicado el Capítulo IV, y es ahí en donde se exponen con mayor precisión los mecanismos que creemos pueden hacer que los ingresos y gastos públicos se traduzcan en bienestar social.

Toda vez que la idea de la justicia social es un concepto vago, nosotros la hemos concretado en relación con la facultad financiera del Congreso, considerando que ésta se refleja en acciones tales como el establecimiento de una carga tributaria proporcional y equitativa, el equilibrio entre la estabilidad presupuestaria y la asignación social del gasto público, el empleo del gasto público como un factor de redistribución de la riqueza, un control efectivo y transparente de los gastos públicos y una verdadera confiabilidad y planeación de los recursos públicos.

Sólo en esa medida se podrá decir que se ha operado una verdadera redeterminación de la facultad financiera del Congreso, y la redeterminación de la facultad financiera del Congreso es precisamente nuestro fin último, con el ánimo de contribuir así, a la construcción de un país en el que no existan tan profundas desigualdades.

CAPÍTULO I

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

CAPÍTULO I

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

1. Consideraciones previas.

Si visualizamos a la actividad financiera del Estado en su aspecto más genérico encontraremos que tiene por objeto fundamental la obtención de los ingresos del Estado, su administración y la manera en la que se aplicarán los recursos obtenidos; su objetivo será regular la serie de entradas y salidas del dinero que se encuentra en la caja del Estado.

Dentro de esta perspectiva se puede sostener que la facultad financiera del Congreso de la Unión consiste en el control de la actividad financiera del Estado, lo cual en nuestro país se da a través de instrumentos tales como la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la aprobación de la Ley de Ingresos y la revisión de la Cuenta Pública.

El primer paso en la actividad financiera es la determinación de las fuentes de las cuales el Estado va a obtener los recursos que necesita; una vez que el Estado cuenta con tales recursos, estos se van a traducir en gastos públicos orientados al cumplimiento de los fines estatales, fines que deben de estar determinados en base del interés público, mismo que se logra al satisfacer las necesidades colectivas mediante la prestación de los servicios públicos y del uso de los instrumentos adecuados para elevar el nivel de bienestar social.

El control de los ingresos y del gasto público –en un Estado en donde exista una correcta división de poderes- estará a cargo de la institución representativa de la voluntad popular, llámese ésta Parlamento o Congreso; pues es obvio que no se puede dejar al libre arbitrio del Ejecutivo la disposición de los ingresos ni los modos de obtenerlos.

Como se ha mencionado, en el caso particular de nuestro país el control de la actividad financiera es facultad del Congreso de la Unión. Dicha facultad es uno de los principales instrumentos que posee el Estado para intervenir en la actividad económica y buscar elevar los niveles de bienestar social de la población, en consecuencia el estudio de su marco jurídico reviste especial importancia, dado que de un correcto ejercicio de esta facultad depende, en gran medida, la consecución del desarrollo económico sostenido y sustentable que tanto se anhela.

Ahora bien, la evolución constante de las estructuras sociales requiere de un sistema normativo que evolucione a la par de la sociedad, de lo contrario el derecho corre el riesgo de convertirse en un listado de buenas intenciones, pero en letra muerta; es preciso entonces, que el marco jurídico que regula la facultad financiera sea adecuado y responda a las necesidades sociales

La actividad financiera gubernamental conlleva tres etapas:

a) La constituida por el estudio de las finalidades que pretenden alcanzar los distintos programas de ingresos y gastos públicos;
b) La que consiste en el conocimiento de los efectos económicos de los diversos programas de ingresos y gastos públicos sobre la administración de los recursos escasos de la sociedad;
c) La última que consiste en programar la política a seguir, es decir, elegir los medios más eficaces para lograr las distintas finalidades. [1]

"La actividad financiera del Estado debe estar enmarcada por la planeación del desarrollo, tanto a través del presupuesto, como de los planes y programas nacionales, sectoriales y regionales, debiendo existir entre estos la adecuada coordinación y jerarquización."[2]

La planeación económica no debe ser vista únicamente como un instrumento de las economías centralmente planificadas, sino como un mecanismo que le permite al Estado contemporáneo buscar el uso efectivo de toda la capacidad productiva de la nación y la distribución justa de los resultados de la actividad económica.

A. La actividad financiera del Estado y los esquemas económicos.

La manera en que el Estado fije las fuentes de ingresos y aplique los recursos públicos será determinada por el sistema político, económico y social vigente; es por ello que tanto la forma de obtener los recursos como la manera de asignar el gasto público obedecerá a intereses concretos (los fines del Estado), que en muchas ocasiones no corresponden con el interés público.

No debemos olvidar que a su vez los fines del Estado serán siempre determinados con base a las fuerzas predominantes dentro de un contexto espacial y temporal, o dicho en términos de Lassalle por los factores reales de poder.

Los fines del Estado no deben ser entendidos como inmutables, pues son elementos que evolucionan, cambian y se transmutan de acuerdo a las circunstancias imperantes.

"Como la actividad financiera tiene como sujeto activo al Estado, cabe deducir que ella responde a los fines políticos de éste, depende de sus decisiones

[1] Gil Valdivia, Gerardo. Aspectos jurídicos del financiamiento público. Editorial Porrúa/UNAM, México 1989, pág. 5
[2] Ibid. Pág. 9

y éstas, a su vez, dependen del tipo de Estado y de las fuerzas políticas y socio-económicas que ejercen el poder estatal."[3]

La forma en que se manejen las finanzas públicas es uno de los aspectos que va a determinar el tipo de esquema o modelo económico que se esté aplicando. A través del manejo de las finanzas públicas el Estado determina cuanto se debe gastar; en que se debe gastar y como se va a financiar el gasto público. Cada esquema económico responde de diferente manera a tales cuestiones, pero es siempre el Poder Legislativo el que tiene, al menos formalmente, la facultad de darles respuesta. En conclusión dependerá del esquema económico que se está aplicando la manera en que se manejen las finanzas del Estado.

a. El sistema capitalista.

Dentro de los acontecimientos que propiciaron el surgimiento de una economía de libre mercado se encuentra la ideología liberal del siglo XVIII, sustentada esencialmente por la clase media formada de industriales y comerciantes, quienes cansados de los privilegios de la aristocracia y de la monarquía, y de las innumerables trabas para ejercer un comercio libre, decidieron emprender transformaciones radicales que conllevaron al nacimiento de instituciones democráticas.

Para lograr tales objetivos "se crearon instrumentos jurídicos que salvaguardaran ciertas esferas de acción de los individuos, y en el plano económico se sostuvo la abstención del Estado en todos los procesos de carácter económico."[4]

Al Estado se asignaron únicamente funciones de policía, ejército y justicia; quedando claro que las necesidades económicas deberían ser satisfechas únicamente con base en el interés individual.

Como en el esquema puramente capitalista uno de los principios elementales era el de la soberanía del consumidor no se acepto que el Estado ejerciera ningún tipo de control de precios, gravámenes al consumo o cualquier otra medida tendiente a intervenir con "la mano invisible" del mercado.

Dentro de un sistema de capitalismo puro, el Estado debe intervenir lo menos posible en la economía; y en palabras de Adam Smith los gastos públicos únicamente debían limitarse a tres grandes campos:

a) Los gastos destinados a la defensa nacional;

---

[3] Jarach, Dino. Finanzas públicas y derecho tributario. Segunda edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires 1996, pág. 45

[4] Gil Valdivia, Gerardo. Op. Cit. Pág. 20

b) Los gastos encaminados a sostener el sistema de impartición de justicia y a conservar el orden interno; y
c) Los gastos necesarios para el sostenimiento de las funciones atribuidas al Estado por ser de imposible satisfacción a cargo de los particulares.

Desde este esquema los impuestos no deben de afectar el desarrollo económico sustrayendo de la sociedad cantidades excesivas de recursos. Además, debe cuidarse de la exacta observancia de un equilibrio presupuestario pues se considera que los gastos del Estado, en los más de los casos, son gastos improductivos, y por tanto deben ser reducidos a lo más estrictamente indispensable.

El principio básico del capitalismo radica en la libertad individual, la propiedad privada sobre los medios de producción, la libre competencia y la legitimidad de obtener un lucro; sin embargo, las libertades llevadas al extremo produjeron desde el principio una ignominiosa inequidad en la distribución de la riqueza, traducida en opulencia por un lado y extrema miseria por el otro. Las libertades de empresa y de trabajo muy pronto se transformaron en explotación, pero no fue sino hasta los primeros años del siglo XIX que los Estados se interesaron por tratar de corregir esas situaciones.

"En la época del capitalismo clásico...la actitud del Estado frente a la problemática social y económica fue de total abstención, minimizando la participación gubernamental a muy pocas áreas de la actividad económica, en función de un conjunto de principios ideológicos que giraban en torno a un individualismo idealizado."[5]

La exageración del individualismo generó la idea de que el Estado y la sociedad eran entes totalmente diferentes, incapaces de interactuar, de ahí que el Estado se viera impedido para intervenir en la economía, pues tal hecho no significaba más que vulnerar los derechos de los individuos.

El capitalismo puro, llevado al extremo, ya no existe como tal, porque una sociedad moderna no puede permitir la enorme desigualdad que genera un sistema de mercado sin la intervención estatal.

b. El sistema de economía socialista.

En un sistema de economía socialista o centralmente planificada las cuestiones relacionadas al qué producir, cómo producir y para quién producir son determinadas por el Estado. Este sistema tiene como base el pensamiento marxista-leninista que rechaza la propiedad privada sobre los medios de producción y que busca sustituirla por la propiedad estatal y colectiva.

---

[5] Ibid. Pág. 22

Una de las principales criticas del socialismo con relación al capitalismo era que la plusvalía iba a parar a los dueños de los factores de producción, creando así una sociedad muy desigual dominada por una pequeña clase. En cambio, se supone que dentro de una economía socialista se repartiría el rendimiento del capital entre los trabajadores, haciendo posible una mayor igualdad.

Dentro del esquema socialista el Estado es el propietario de casi todos los bienes de producción y las principales decisiones sobre la producción y los factores de producción se toman por el Estado, de acuerdo con un plan previamente elaborado. No existe un mercado libre para el intercambio de los bienes y servicios pues se considera que el mercado en esas condiciones sólo puede generar desigualdad en la distribución de los beneficios económicos.

Así pues las características de un esquema de economía socialista son:

1. Propiedad colectiva sobre los medios de producción.

2. Planificación autoritaria de la economía.

3. Imposibilidad de los particulares para intervenir libremente en la actividad económica.

c. El sistema de economía mixta.

El factor que precipitó la intervención del Estado en la economía fue la crisis de las economías capitalistas que inició en 1929. Como consecuencia de tal crisis, el economista John Maynard Keynes postulo un nuevo manejo de las finanzas públicas en el cual el Estado debía asumir un nuevo papel dentro de la economía, transformándose de un Estado Gendarme en un Estado Benefactor.

La crisis económica que empezó a finales de los años veinte se reflejó en altos niveles de desempleo e inflación, para contrarrestarlos se propuso una política de expansión del gasto público y una aplicación progresiva de varios gravámenes, especialmente en el impuesto sobre la renta.

El Estado se decidió a asumir nuevas funciones financieras, destacando la promoción de la equidad en la distribución del ingreso y de la riqueza, la búsqueda de la eficiencia en la utilización de los recursos, la búsqueda de un crecimiento económico sostenido y la estabilidad general de la economía.

Para hacer frente a las nuevas funciones fue preciso que el gasto público se expandiera, y en consecuencia se buscaran nuevas fuentes de financiamiento. Asimismo, se desarrollo la empresa pública y se establecieron varios controles gubernamentales sobre los precios de diversos bienes y servicios, además comenzó la supervisión estatal en relación con las condiciones de trabajo tratando de evitar la explotación indiscriminada de los trabajadores.

El Estado pasó a ser el encargado de administrar los sectores estratégicos de la economía y de impulsar mecanismos de protección a favor de las clases socialmente desprotegidas.

Sintetizando lo antes expuesto se puede señalar que las características de un esquema de economía mixta son:

1. Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico;

2. Creación de un sector público estratégico;

3. Existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras;

4. Áreas económicas planificadas o publicitadas;

5. Áreas económicas concurrenciales o privatizadas;

6. Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado;

7. Liberación parcial del comercio exterior;

8. Protección estatal de sectores atrasados;

9. Servicios públicos en salud, seguridad social, etcétera, y

10. Libertad individual empresarial.[6]

2. Evolución de la actividad financiera del Estado en México.

En las siguientes líneas trataremos de exponer de manera sucinta como ha ido evolucionando la forma en la que el Estado mexicano ha hecho uso de su control sobre las finanzas públicas.

A. Siglo XIX.

La guerra de independencia acarreó consecuencias negativas en relación con la actividad económica, pues originó su desquiciamiento provocando una disminución drástica de la producción y exportación de mercancías. Además las mercancías de importación estaban únicamente al alcance de las clases económicamente más fuertes pues la falta de adecuadas vías de comunicación y los innumerables impuestos a que estaban sujetas las encarecía notablemente. Otro de los factores que influyeron negativamente en la actividad económica fue la inestabilidad política imperante en el país, como consecuencia de estas

[6] Witker V., Jorge. Introducción al derecho económico. Editorial Harla, México 1995, pág. 20

situaciones las finanzas públicas registraron siempre un déficit que impidió la realización de obras de importancia en el sector de las comunicaciones.

El desarrollo de la actividad comercial también se vio restringido por una gran cantidad de impuestos que fomentaron a su vez, el crecimiento del contrabando. En general durante los primeros años que siguieron a la independencia el Estado mexicano aplicó un esquema mercantilista restrictivo del libre comercio y de la libre empresa.

Ejemplo de ello fue la publicación de algunos decretos como el arancel general de 1827 que amplió la prohibición a la importación de un gran número de productos. La tendencia de aumentar la prohibición para importar determinadas mercancías continuó y se publicaron entre otras la ley del 6 de abril de 1830, el arancel de marzo de 1837, la ley de agosto de 1843 y la ley de abril de 1845.

Sin embargo, en la formulación de tales disposiciones, no se tomaron en cuenta las condiciones económicas del país, pues muchas veces se prohibió la importación de mercancías de indispensable consumo que no podían ser producidas en México. Las mencionadas disposiciones, se decía, tenían como finalidad la protección de la industria nacional, pero en realidad el principal motivo para fijar altos aranceles a la importación fue el de obtener mayores ingresos fiscales, los cuales significaron un alto porcentaje del total de los ingresos percibidos por el Estado durante esta época.

Otro de los errores cometidos por el gobierno durante este período fue el hecho de recurrir algunas veces a la acuñación de moneda como mecanismo para financiar sus elevados gastos, generalmente derivados de los costos representados por las guerras y conflictos políticos que se tuvieron que sostener.

Durante los primeros años de vida independiente de nuestro país la situación de las finanzas públicas era bastante crítica, pues se redujeron considerablemente las fuentes de ingresos y el sistema de recaudación de impuestos se vio seriamente afectado por la guerra de independencia.

> La Hacienda Pública se encontraba completamente desorganizada y sus principales fuentes de ingresos mermadas, hecho que obligó a los primeros gobiernos a concertar préstamos que les permitieran sufragar los gastos normales de la administración, con lo que se empezó a acumular la deuda pública y el problema deficitario, que durante tantos años tendría que afrontar el gobierno y que se habría de incrementar con los numerosos levantamientos e intervenciones extranjeras, lo que acentúo los déficit, originados casi siempre por la necesidad de mantener un numeroso ejército, con los enormes gastos que ello implicaba.[7]

Durante los primeros años de vida independiente no existió una clara delimitación del período que cada presupuesto abarcaba, además se formulaban

[7] López Rosado, Diego G. Curso de historia económica de México. UNAM, México 1981, pág. 225

en primera instancia una cuenta de los ingresos y una de gastos probables del gobierno que en poco se parecía con los resultados obtenidos al final del período. En los años que duro la guerra de reforma y durante el gobierno del Emperador Maximiliano no se elaboraron presupuestos formales y únicamente se limitaron a presentar estimaciones sobre los posibles ingresos y gastos del Estado.

En general, se puede decir que la característica de las finanzas públicas a lo largo de casi todo el siglo XIX fue la falta de ingresos necesarios a veces para cubrir los gastos más elementales de la administración pública.

Los mecanismos que tuvo que emplear el Estado para subsanar tal insuficiencia de recursos fueron muy variados, abarcando desde los empréstitos hasta el arrendamiento y venta de bienes propiedad de la Nación.

Con la Constitución de 1824 se realizó una separación entre las rentas públicas del Gobierno Federal y las de los Estados. Se estableció la exclusividad del Gobierno Federal sobre los derechos de importación, los derechos de exportación, y los gravámenes sobre el tabaco, la pólvora, las salinas, el correo, la lotería y las rentas de los Territorios.

Durante la mayor parte del siglo XIX el gobierno tuvo que recurrir a ingresos extraordinarios ante la insuficiencia de los recursos ordinarios. Además la mayor parte del gasto público era consumido por gastos de carácter militar que inclusive llegaron a significar el 80% del gasto público total, dejando un margen muy estrecho para la satisfacción de otras necesidades públicas apremiantes.

Otro de los lastres que pesaron sobre los recursos estatales fue la creación de empleos honoríficos con cargo al erario público. Al respecto Miguel Lerdo de Tejada siendo Ministro de Hacienda en 1859 señalaba: "Uno de los más graves problemas que hoy sufre el tesoro de la nación, a consecuencia de disposiciones del gobierno español y del desorden con que posteriormente se ha abusado de ellas, es esa multitud de pensionistas en los ramos civil y militar, que pretenden vivir sobre el erario con los títulos de retirados, cesantes, jubilados, viudas y otras denominaciones."[8]

Como el gobierno disponía de un margen muy estrecho para aplicar los recursos monetarios en la satisfacción de servicios públicos, se procuró estimular la intervención de los particulares en la prestación de determinados servicios, básicamente el ferrocarril y el telégrafo.

En conclusión, la actividad financiera del Estado durante el siglo XIX se vio marcada por la presencia de constantes déficits presupuestarios; la necesidad frecuente de recurrir a préstamos internos y externos; la aplicación de la mayor parte del gasto público a fines militares y la escasa y casi nula inversión de recursos públicos en obras públicas que impulsaran el desarrollo nacional.

---

[8] Idem. Pág. 231

B. La Constitución de 1917.

La Constitución Política de 1917 debe ser entendida como el resultado de un movimiento con profundas raíces sociales cuyos principios se vieron plasmados en la Ley Fundamental al asignar al Estado un nuevo papel dentro de la economía, alejándose de las doctrinas liberales basadas en un individualismo exacerbado para dar paso a un Estado con orientación social, conciente de la necesidad de intervenir en el mercado para buscar que los beneficios se distribuyan más equitativamente, procurando la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Aunque el texto original de la Constitución de 1917 no expresó concretamente la responsabilidad del Estado en la rectoría del desarrollo nacional, de una lectura integral de la misma se desprende tal responsabilidad para el nuevo Estado mexicano surgido de la revolución.

Así por ejemplo el artículo 27 de la Constitución estableció la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, propiedad sobre la cual la Nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Además se impone a la propiedad privada un carácter social al señalar:

"...La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana..."

También se muestra la necesidad de que el Estado intervenga para regular y corregir las deficiencias del sistema de mercado, es por ello que el artículo 28 prohibe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos. Siendo obligación del Estado castigar y perseguir con eficacia la concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario con la finalidad de obtener el alza de precios.

Otro de los elementos importantes de los cuales el Estado puede disponer para intervenir en la actividad económica en beneficio de las clases más desfavorecidas es el de los precios máximos; al respecto el párrafo tercero del artículo 28 señala:

"Las leyes fijarán las bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias primas o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias

o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses."

Uno de los puntos más importantes contenidos dentro del artículo 28 constitucional es el comprendido en su párrafo IV que se encarga de delimitar las áreas estratégicas sobre las cuales el sector público ejerce un exclusivo control, el párrafo en cuestión indica:

"...No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes en la materia.

...No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes..."

Las reformas constitucionales promovidas en 1983 en relación con los artículos 25 y 26 constitucionales dieron inicio a una nueva etapa en el papel económico del Estado mexicano convirtiéndolo en el encargado, por mandato constitucional, de la rectoría económica.

Actualmente el artículo 25 de la Constitución señala:

"Artículo 25 Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las

modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución."

El artículo 25 constitucional define claramente cuáles son las responsabilidades del Estado mexicano en materia de desarrollo nacional y su papel en la planeación. Es sin duda, la continuación de las doctrinas revolucionarias y de la tradición de un Estado benefactor nacido en la revolución mexicana.

Mediante la reforma constitucional se le asignó al Estado la responsabilidad de conducir el desarrollo nacional, responsabilidad que de manera implícita ya le había otorgado la constitución de 1917.

Esa responsabilidad deriva de las experiencias vividas largo tiempo por el pueblo mexicano. Por ejemplo nadie puede negar que durante el período porfirista existió un gran desarrollo económico del país, la agricultura y la industria se incrementaron notablemente al igual que se introdujo un buen sistema de comunicación; pero tal desarrollo no fue equitativo, sus beneficios sólo llegaron a un sector minúsculo de la población, es por ello que la Constitución de 1917 trató de dar a la propiedad un sentido social buscando con ello que los beneficios de la actividad económica se distribuyeran más justamente. Continuando esa tradición la reforma al artículo 25 asignó al Estado la responsabilidad de buscar un desarrollo integral, sin rezagos o injusticias, garantizando que sus beneficios alcancen a toda la población.

"El artículo 25 constitucional establece un conjunto de responsabilidades para el Estado mexicano, que deben estar instrumentadas por el orden jurídico con el objeto de garantizar su cumplimiento y evitar que estos principios tengan un valor puramente declarativo"[9]

Lamentablemente poco tiempo después de haberse instituido constitucionalmente tal responsabilidad, se inició un acelerado proceso de reformas basadas en las ideas neoliberales que hicieron que el Estado mexicano se olvidara de sus obligaciones en materia de desarrollo social.

Lo que debe quedar claro es que la rectoría del desarrollo nacional no implica el hecho de transformar al Estado en un productor y distribuidor de bienes

[9] Gil Valdivia, Gerardo. Op. Cit. Pág. 16

y servicios no prioritarios, pues no se podría concebir al Estado limitando la participación del sector privado en la economía. El real objetivo de la rectoría económica es y debe ser, la búsqueda de un desarrollo integral e igualitario en el que participen de los beneficios de la actividad económica todos los sectores por igual. La rectoría implica un Estado fuerte sí, pero no obstaculizador de la actividad económica.

La rectoría económica no debe significar el desperdicio de recursos útiles en subsidiar empresas paraestatales ineficientes; los recursos públicos, siempre escasos, debían y deber ser siempre utilizados en la satisfacción de las verdaderas necesidades sociales.

El artículo 26 constitucional otorga al Estado un instrumento más para la realización del proyecto político contenido en nuestra Ley Fundamental, tal instrumento es el de la planeación. La planeación debe ser vista como un mecanismo complementario de la rectoría del Estado del desarrollo nacional; al respecto el artículo 26 expresa:

"Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación..."

Así pues el artículo 26 establece claramente cuáles han de ser los principios que rijan el sistema de planeación. Tal planeación no es ni puede ser autoritaria pues como el mismo artículo señala debe ser democrática, en el sentido de incluir la participación de los diversos sectores sociales, para lo cual el Ejecutivo mediante los mecanismos señalados en la ley establecerá los procedimientos de participación y consulta popular; aunado a ello la planeación debe estar basada en los fines del proyecto nacional contenido en la Constitución.

Por su parte el artículo 2 de la Ley de Planeación señala los principios en los cuales se fundamenta la planeación del desarrollo, siendo estos los siguientes:

I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y la 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.

III. La igualdad de derechos, 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;

IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos;

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, y

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

C. La actividad financiera del Estado en el esquema neoliberal.

Antes de abordar las características de la actividad financiera en el esquema neoliberal haremos una breve referencia al periodo de los gobiernos conocidos como populistas.

Durante la década de los setenta y los primeros años de la década de los ochenta se inició la aplicación de medidas socioeconómicas en nuestro país derivadas de un proceso en el que se desvirtuaron los postulados surgidos de la Revolución Mexicana, lo cual conllevó la transformación del Estado mexicano de bienestar, a un Estado populista que utilizó irresponsablemente los recursos públicos y creó una burocracia ineficaz, además de una regulación restrictiva del comercio; todo lo cuál contribuyo al estallido de crisis económicas que empeoraron el nivel de vida de la población.

Estos gobiernos populistas se caracterizaron por hacer una asignación aparentemente social, pero en realidad política, del gasto público, pues se buscó asignar recursos a grupos específicos a cambio de un apoyo en lo político. De igual manera se destinaron fondos excesivos a proyectos económicamente improductivos como el subsidio de empresas paraestatales dedicadas a actividades no prioritarias y además de todo ineficientes. Esta situación prolongada condujo inevitablemente a un déficit presupuestario y en la balanza de pagos y a la disminución de la producción nacional.

Sin duda uno de los más graves errores cometidos por estos gobiernos fue el hecho de que financiaron el gasto improductivo básicamente con la emisión de moneda lo cual condujo a la generación de espirales inflacionarias incontenibles.

El gasto público expansionista es otro de los elementos utilizados por los gobiernos populistas. Las fuertes presiones sociales orillaron al Estado a gastar el dinero que no tenía; nadie puede negar que la construcción de infraestructura básica y la satisfacción de determinadas necesidades sociales es loable, pero el efecto de gastar lo que no se tenía se tradujo en el aumento de la crisis económica; pues el Estado para financiar sus gastos recurrió al endeudamiento y a la emisión de moneda y aunque esto constituyó una solución temporal, en un corto plazo los costos de tal actitud se trasladaron a la población empeorando la ya de por sí mala situación económica.

Así pues el mal entendimiento de los postulados nacidos de la revolución de 1910 y la equivocación en el ejercicio de las funciones económicas del Estado acarrearon el descrédito de la intervención del Estado mexicano en la economía, originando la necesidad de replantear los fundamentos del intervencionismo

estatal; y fue la corriente neoliberal, iniciada por el presidente Miguel de la Madrid, la encargada de asumir esa tarea.

A nivel global la corriente neoliberal se inició a finales de la década de los setenta y principios de la década de los ochenta, esta política internacional fue impulsada básicamente por los países desarrollados, e impuesta a los subdesarrollados. El surgimiento del neoliberalismo se vio fortalecido por la llegada al poder de partidos de centro derecha; primeramente en Inglaterra con el arribo de Margaret Thatcher como Primera Ministra, y posteriormente con Ronald Reagan al ser elegido Presidente de los Estados Unidos de América. Otro factor que incidió directamente en el auge de las políticas neoliberales fue la recesión económica que empezaban a vivir los países desarrollados y en particular la crisis que sufría Europa Occidental.

El cambio en las estructuras económicas hizo necesario transformar la participación del Estado en las finanzas públicas, buscando una mayor eficacia en la producción de bienes y servicios y el establecimiento de políticas encaminadas a luchar contra la inflación y a conseguir la reducción del déficit público. Todo esto se daba en un mundo que iniciaba acelerados procesos de globalización, los cuales aún no han culminado.

El Estado del bienestar fue sometido a una feroz crítica que atribuye todas las ineficiencias de la actividad económica al intervencionismo estatal.

El neoliberalismo se ha encargado de implantar paradigmas indiscutibles, a los cuales los países deben adaptarse necesariamente o de lo contrario corren el riesgo de quedar excluidos del nuevo orden mundial.

Las políticas neoliberales implementadas en América Latina se han reflejado en cambios estructurales basados en los siguientes principios:

1. Liberalización de los precios;

2. Liberalización del comercio exterior;

3. Desincorporación y privatización de empresas estatales;

4. Liberalización y desregulación para la inversión extranjera, eliminando y reduciendo restricciones y requisitos de desempeño;

5. Reducción del gasto público productivo y asistencial (incluyendo la reducción y supresión de subvenciones a los alimentos, insumos y energéticos);

6. Deterioro de los salarios reales y de los ingresos de las mayorías nacionales;

7. Restricción de la oferta monetaria y crediticia;

8. Aumento de los ingresos públicos mediante de reformas fiscales y de la revalorización de los bienes y servicios vendidos por el Estado;

9. Liberalización de los mercados financieros, y

10. Reducción o supresión de las políticas industriales o de fomento económico.[10]

En nuestro país el modelo neoliberal se inició durante el período del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, fortaleciéndose con el ingreso de México al GATT y llegando a su clímax con Carlos Salinas de Gortari y la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte.

Durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid el eje rector de la estrategia de desarrollo económico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 concentraba sus esfuerzos en alcanzar el cambio estructural de la economía. Se buscaba reducir la dependencia y vulnerabilidad del sector productivo nacional y vincular eficientemente al país con el exterior, o al menos eso es lo que se intentaba.

En sus instrucciones al Secretario de Comercio y Fomento Industrial para la conducción de las negociaciones de adhesión de México al GATT, Miguel de la Madrid señalaba: "Insertar en términos eficientes y competitivos a la economía mexicana en el comercio mundial ha sido uno de los cambios estructurales que he planteado a la nación desde mi mensaje de toma de posesión... Para ello, es indispensable, entre otros instrumentos de política racionalizar la protección industrial para hacer más eficiente y competitiva nuestra economía."[11]

Para lograr tal objetivo el Gobierno de Miguel de la Madrid inició una paulatina, pero firme racionalización de la protección y el fomento permanente a las exportaciones no petroleras, así como la ampliación y diversificación de las relaciones comerciales.

En febrero de 1983 se reformó el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elevando a rango constitucional la acción del Estado en materia de planeación, estableciéndose el Sistema Nacional de Planeación Democrática, esto trajo como resultado la publicación el 30 de mayo de 1983 del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Dicho documento establecía como propósito fundamental "Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social." En el campo económico se buscaba recuperar el crecimiento sostenido para así poder generar los empleos requeridos por la población y alcanzar un medio de vida digno a través de una mejor distribución del ingreso.

---

[10] Witker V., Jorge. Op. Cit. Pág. 4

[11] Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de noviembre de 1985

De tal propósito derivaban cuatro objetivos:

a) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
b) Vencer la crisis.
c) Recuperar la capacidad de crecimiento, e
d) Iniciar los cambios cualitativos que requería el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Los cambios en la función económica y financiera del Estado surgieron dentro de una de las peores crisis de la historia moderna de México. Se busco a través de programas sectoriales alcanzar cambios estructurales en cuatro áreas: desequilibrios del aparato productivo, insuficiencia del ahorro interno, escasez de divisas; y desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Es claro que había comenzado el ajuste estructural del Estado mexicano. Pero al lado del discurso oficialista rebozado de buenas intenciones existía también una clara intención de replantear los fundamentos de la actividad económica del Estado.

Dentro del proyecto neoliberal mexicano se ha destacado como uno de los objetivos prioritarios (tal vez el principal), el mantenimiento de finanzas públicas sanas, es decir de un estricto equilibrio entre los ingresos y las erogaciones del Estado. No se puede negar la importancia de mantener un esquema financiero sano, pero el costo no debe ser el sacrificio del gasto social. Bien es cierto que el Estado no puede gastar los recursos que no tiene, pero no por ello debe olvidarse de una política social que permita elevar el nivel de vida de la población, de otro modo, ¿Qué beneficios trae la estabilidad macroeconómica, si se carece de un nivel de bienestar aceptable?

No debe existir disyuntiva entre estabilidad presupuestaria y gasto social, lo que debe hacerse es asignar efectivamente los recursos públicos, sin que esto implique dejar la puerta abierta al populismo, que no hace otra cosa que crear quimeras insostenibles.

El neoliberalismo mexicano también se ha caracterizado por tratar de dar una lucha incansable en contra de la inflación.

La actividad del Estado se empezó a desempeñar dentro de "un marco constitucional de economía mixta con perfiles nacionalistas y volcado en el mercado interno, y un marco legislativo secundario, desregulador y volcado en la economía y los mercados internacionales."[12]

En México es Carlos Salinas quien lleva al extremo el ejercicio de las teorías neoliberales mediante la inserción apresurada de la economía mexicana en los mercados internacionales pero olvidándose de que nuestra economía no se

[12] Witker V., Jorge. Op. Cit. Pág. 5

encontraba preparada para abrirse indiscriminadamente al libre comercio, pues requería de medidas de protección que aseguraran la subsistencia de las pequeñas y medianas empresas.

Salinas de Gortari emprendió profundas reformas legales tendientes a adaptar el marco jurídico constitucional a las nuevas exigencias de una economía global y a la reorientación de las funciones económicas del Estado mexicano.

En la administración a cargo del Presidente Ernesto Zedillo la política financiera se ha concentrado en conseguir un equilibrio en las finanzas públicas, a su vez el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala la necesidad de asignar el gasto público a atender las necesidades básicas de los grupos sociales y de las regiones más agudamente marginadas de los beneficios del progreso; atención prioritaria a las familias en condiciones de pobreza extrema, a las poblaciones marginadas, comunidades indígenas y a los grupos en desventaja para integrarse al desarrollo. Pero también señala el objetivo de consolidar e intensificar los cambios estructurales emprendidos durante la década de los ochenta.

El pensamiento neoliberal se ha concretizado durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo en los siguientes elementos: el nivel de gasto público debe ser correspondiente con el total de ingresos del sector público, pues se debe tener en cuenta que los ingresos son limitados y sólo aumentan gradualmente. Además de acuerdo a las circunstancias económicas de la Nación se ha señalado que es preciso implantar una política de austeridad y racionalización en donde el gobierno sea eficiente en la aplicación de los recursos públicos, orientándolos hacia el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos; al respecto el Plan Nacional de desarrollo 1995-2000 señala: "El gasto público tendrá una orientación prioritaria hacia el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos. El objetivo será no sólo destinar una mayor cantidad de recursos, sino también lograr un uso más eficiente de los mismos. El gasto en desarrollo social se concretará en los sectores de salud, educación, vivienda y combate a la pobreza."

Dentro de este contexto neoliberal la llamada reforma administrativa significa que con estructuras austeras el gobierno debe cumplir eficazmente con sus responsabilidades.

3. Los ingresos y egresos del Estado.

La facultad financiera del Congreso gira en torno a dos grandes vertientes: los ingresos y los gastos públicos, en consecuencia es conveniente aclarar ambos términos antes de entrar al análisis de la facultad financiera.

A. Fuentes de financiamiento.

El Estado requiere de los recursos que le permitan cumplir con los fines y cometidos que le han sido asignados, tales recursos son los denominados ingresos públicos. Los mecanismos de los cuales se vale el Estado para financiar su actividad son múltiples y a veces de naturaleza muy diferente; sin embargo todos ellos tienen la finalidad común de proveer al aparato estatal de los recursos que éste necesita para cumplir con las tareas a su cargo; a continuación vamos a proceder, en primer término, a formular una definición sobre el concepto del ingreso público, para posteriormente entrar al análisis genérico de su clasificación.

En una de sus acepciones gramaticales el término ingreso significa de conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española el caudal que entra en poder de uno, y que le es de cargo en cuentas. En consecuencia en el caso de los ingresos del Estado, en términos estrictamente gramaticales, nos estaremos refiriendo a los caudales de dinero que entran en arcas del Estado y por los cuales debe rendir cuentas.

El profesor Héctor B. Villegas siguiendo al uruguayo Ramón Valdés Costa considera que los recursos públicos son "los ingresos en la tesorería del Estado, cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica."[13]

Por su parte el conocido tratadista Carlos M. Giulani estima que los recursos del Estado son en sentido lato "los ingresos que obtiene el Estado preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por las exigencias administrativas o de índole económico social."[14]

Las concepciones financieras modernas "consideran que el recurso no puede limitarse a asegurar la cobertura de los gastos indispensables de la administración, sino que es uno de los medios de que se vale el Estado para llevar a cabo su intervención en la vida general de la nación. Esto no significa dejar de admitir su finalidad principal de cubrir los gastos públicos. Pero a su vez se advierte que además de esa función, los recursos por sí mismos, pueden ser instrumentos para que el Estado desarrolle su política intervencionista en la economía general."[15]

De manera general se puede indicar que en la mayoría de los países modernos se presenta el fenómeno de los crecientes gastos públicos; lógicamente como cada vez se realizan mayores erogaciones se requiere también de mayores ingresos. Lo anterior obedece a la evolución del órgano estatal al cual se le han asignado nuevas tareas, además actualmente se estima que los gastos que

---

[13] Villegas, Héctor B. Curso de finanzas, derecho financiero y tributario. Quinta edición, Editorial De Palma, Buenos Aires 1994, pág. 49
[14] Giulani Fonrouge, Carlos M. Derecho financiero, Volumen I. Sexta edición, Editorial De Palma, Buenos Aires 1997, pág. 241
[15] Villegas, Héctor B. Op. Cit. Pág. 49

realiza deben constituir uno de los instrumentos del mismo para actuar financieramente y para redistribuir la riqueza.

Dentro de nuestro marco jurídico la Constitución Federal en su artículo 73, fracción VII faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Tal facultad deriva de la obligación que tienen todos los mexicanos de contribuir al gasto público, obligación que se contiene en el artículo 34 fracción IV de la Constitución Federal.

Considerando todo lo antes expuesto podemos afirmar que los ingresos públicos son todas las cantidades que el Estado percibe, tanto derivadas de su potestad tributaria como de cualquier otra vía.

Existen diversos criterios con base a los cuales se han clasificado los ingresos del Estado; todas las clasificaciones han aportado elementos importantes, pero también han sido objeto de constantes críticas al señalarse que ninguna clasificación puede ser tan exhaustiva ni tan perfecta como para enmarcar todas las clases de recursos de los que el Estado dispone; ya que dependiendo del criterio que se emplee será la clasificación que resulte.

Las clasificaciones más aceptadas son las siguientes:

Atendiendo a la normalidad o accidentalidad del ingreso se les clasifica en ordinarios o extraordinarios; son ingresos ordinarios los que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal y que están destinados a cubrir los gastos ordinarios establecidos en el presupuesto. Por su parte los ingresos extraordinarios son aquellos que se perciben únicamente cuando el Estado tiene que hacer frente a circunstancias imprevistas que lo obligan a realizar gastos extraordinarios, verbigracia las guerras, las catástrofes etc. Su carácter es esporádico y generalmente se satisfacen mediante empréstitos públicos. Sin embargo, como ha señalado el tratadista Giulani Fonrouge los ingresos que en un momento se podían clasificar como extraordinarios han llegado a ser ordinarios en las finanzas contemporáneas, tal es el ejemplo de los empréstitos públicos a los cuales el creciente gasto público ha obligado al Estado a recurrir normalmente.

Recursos originarios y derivados

Son recursos originarios "los que las entidades públicas obtienen de fuentes propias de riqueza..."[16] es decir, son los que provienen directamente del patrimonio del Estado o de su intervención en los procesos de producción o distribución de bienes y servicios.

Son recursos derivados "los que las entidades públicas se procuran mediante contribuciones provenientes de las economías pertenecientes a los individuos de la comunidad."[17] Son, como señala Giulani Fonrouge, ingresos que

[16] Ibid. Pág. 53
[17] Idem.

el Estado obtiene de la economía privada, lo cual se hace a través del ejercicio de la facultad tributaria del mismo.

Ahora bien, las fuentes más importantes de las cuales el Estado percibe ingresos son las siguientes:

a) Ingresos derivados de la potestad tributaria del Estado.

Los ingresos tributarios son los que el Estado obtiene a través del ejercicio de su potestad tributaria, la cual debe ejercitar con base a la ley, dentro del marco legal y en estricta observancia de los principios de proporcionalidad y equidad. En todos los países modernos constituyen por lo general la principal fuente de recursos que el Estado posee para sufragar los gastos públicos.

Los recursos tributarios son prestaciones obligatorias que exige el Estado en virtud de su facultad de imperio y derivan de "la imposición unilateral y coactiva, basada en actos de regla, es decir, en leyes generales, impersonales y permanentes."[18]

b) Ingresos patrimoniales.

Son los recursos "obtenidos por el Estado mediante el aprovechamiento económico de su patrimonio."[19] Dentro de los ingresos patrimoniales del Estado se encuentran los que obtiene por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación; y los derivados de la actuación de las empresas paraestatales.

c) Ingresos derivados de la deuda pública.

Tradicionalmente se le consideraba al empréstito como un recurso extraordinario, sin embargo debido a los crecientes gastos públicos y la insuficiencia de los recursos para hacerles frente es que el empréstito se ha vuelto común en las finanzas modernas.

La deuda pública puede dividirse en deuda pública interior y en deuda pública exterior, la primera deriva de fondos del mercado de dinero y de capital que existen dentro del mismo país, la segunda es la que se contrata en moneda extranjera.

Sobre la conveniencia o no de utilizar los empréstitos como fuentes de financiamiento existen diversas teorías; pero al margen de ellas lo cierto es que los recursos obtenidos por esta vía deben ser aplicados para satisfacer necesidades prioritarias y no para gastos innecesarios y superfluos.

---

[18] Cortina, Alfonso. Curso de política de finanzas públicas de México. Editorial Porrúa, México 1977, pág. 16

[19] Jarach, Dino. Op. Cit. Pág. 224

Desde la perspectiva de la hacienda clásica recurrir a la deuda pública sólo era conveniente cuando se hiciera para evitar fricciones en la tributación, es decir para evitar los efectos secundarios que el alza de impuestos pudiera ocasionar en la actividad económica disminuyendo su capacidad productiva.

Los clásicos también consideraban que la deuda pública constituía un medio de financiamiento con cargo a las generaciones futuras, de ahí que se estime que un gobierno responsable sólo debía recurrir a la deuda pública para hacer frente a gastos imprevistos.

Con Keynes la visión de la deuda pública evolucionó concibiéndosele como un instrumento del Estado para buscar la ocupación plena de los recursos productivos, básicamente para lograr un pleno empleo.

Una vez mencionadas las principales fuentes de ingresos del Estado abordaremos ahora el marco jurídico de los ingresos, pero teniendo en cuenta que su estudio detallado se hará en el capítulo III.

Dentro de nuestro sistema jurídico la Constitución en su artículo 73, fracción VII faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Tal facultad deriva de la obligación que tienen todos los mexicanos de contribuir al gasto público, obligación que se contiene en el artículo 34, fracción IV de la Constitución Federal, y es a través de la Ley de Ingresos que se establecen las fuentes de las cuales la Federación percibirá sus ingresos.

Tal ley determina los ingresos que el Gobierno Federal esta autorizado a recaudar en un año. Por lo general constituye una mera lista de conceptos en virtud de los cuales puede percibir ingresos el gobierno, y sólo establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor. El maestro Gabino Fraga considera que la ley general que anualmente se expide con el nombre de Ley de Ingresos, contiene solamente un catálogo de los impuestos que se han de cobrar en un año fiscal; existiendo además leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no se reexpiden cada año cuando la Ley de Ingresos conserva el mismo concepto de impuesto. Al respecto mencionamos la siguiente tesis:

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

Suprema Corte de Justicia. Pleno, sexta época, Vol. XLVIII, Primera Parte, pág. 114.

La iniciativa de la Ley de Ingresos es presentada por el Ejecutivo Federal, y con fundamento en el artículo 72, fracción h de la Constitución Federal, debe ser discutida primeramente en la Cámara de Diputados y posteriormente en la

Cámara de Senadores. En el capítulo III del presente trabajo se abordará minuciosamente el estudio de la Ley de Ingresos de la Federación.

El artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000 enumera las siguientes fuentes de ingresos:

I. Impuestos; en una cantidad estimada de 565,422.3 millones de pesos.

II. Aportaciones de seguridad social; en una cantidad estimada de 77,491.7 millones de pesos.

III. Contribución de mejoras; en una cantidad estimada de 10.0 millones de pesos.

IV. Derechos; en una cantidad estimada de 163,651.3 millones de pesos.

V. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago; en una cantidad estimada de 27.0 millones de pesos.

VI. Productos; en una cantidad estimada de 9,626.8 millones de pesos.

VII. Aprovechamientos; en una cantidad estimada de 79,838.2 millones de pesos.

VIII. Ingresos derivados de financiamientos; en una cantidad estimada de 70,992.0 millones de pesos.

IX. Otros ingresos; en una cantidad estimada de 228,254.1 millones de pesos.

Por otra parte en el artículo 2 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 2000 se autoriza al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores en términos de la Ley General de Deuda Pública, por un monto de endeudamiento neto externo que no exceda de 3,500 millones de dólares de los Estados Unidos de América, y por un endeudamiento neto interno hasta por 90 mil millones de pesos. Con esto se puede comprobar que la deuda pública se ha convertido en una parte importante del financiamiento del Estado, lo malo es que no existe un real control sobre los recursos derivados de este concepto, y que el Ejecutivo tiene amplias facultades para disponer de estos recursos.

A su vez en el Código Fiscal de la Federación encontramos las siguientes definiciones:

"Artículo 2. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, los que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren 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 la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien 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 personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de 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 General de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado..."

Artículo 3. Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal...

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

B. El gasto público.

En primer término es preciso determinar el significado gramatical del vocablo "gasto público". Por gasto de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española se entiende la acción de gastar, a su vez gastar significa expender o emplear el dinero en una cosa. Por otra parte la palabra público en una de sus acepciones se utiliza para hacer referencia a lo perteneciente a todo el pueblo; luego entonces, por gasto público en el más estricto sentido gramatical debemos entender "el expendio o empleo del dinero del pueblo en una cosa, ya sea esta un bien o un servicio". Una vez que hemos precisado el concepto gramatical de gasto público es posible proceder a una conceptualización más profunda del mismo.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano el gasto público "es el monto de las erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de bienes y el pago de salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos, para cubrir el servicio de deuda y para realizar diversos pagos de transferencia, pensiones, jubilaciones, subsidios..."[20]

De la anterior definición se desprende el hecho de que el gasto será público en tanto sea erogado por el Estado y en cuanto se destine a los fines precisados.

[20] Diccionario jurídico mexicano, Tomo IV. Editorial UNAM, pág. 455

A contrario sensu el gasto no puede ser calificado de público cuando no reúna ambos requisitos.

Para Juan Palomo de Miguel el gasto público es "aquel que realiza el Estado para cumplir sus fines."[21] El citado autor también contempla como elementos del gasto público el de ser erogado por el Estado y el de tener como destino sufragar las necesidades del mismo.

El profesor Rafael de Pina Vara al opinar sobre el gasto público nos dice "los gastos públicos son sumas de dinero abonadas para la satisfacción de las necesidades públicas previstas en el presupuesto del Estado o de las corporaciones públicas."[22]

El maestro Gabino Fraga considera desde su perspectiva que por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado, de una necesidad colectiva, quedando por tanto excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual. Por el contrario Flores Zavala estima que son gastos públicos no sólo los destinados a satisfacer una necesidad colectiva, señalando que existen muchos casos en los que se realizan gastos justificados para la satisfacción de necesidades individuales, por ejemplo una pensión o una indemnización.

En la concepción de Dino Jarach "Los gastos Públicos constituyen las erogaciones que efectúa el Estado para adquirir bienes instrumentales o intermedios y factores para producir bienes y servicios públicos; o para adquirir bienes de consumo a distribuir gratuitamente o contra el pago de una retribución directamente a los consumidores; o bien para transferir el dinero recaudado con los recursos a individuos o empresas, sin ningún proceso de producción de bienes o servicios."[23]

En términos claros podemos afirmar que el concepto de gasto público ha evolucionado a la par que las funciones y fines atribuidos al Estado han cambiado. "El problema radica en la concepción que se tenga de los fines del Estado. En tanto en la centuria pasada que nos ha precedido (entiéndase S. XIX) se creía que debía limitarse (el Estado) a declarar el derecho y asegurar su eficacia, ahora se ha puesto énfasis en la necesidad de preocuparse por la felicidad del hombre común, ya no se desentiende de las profundas desigualdades que crea la naturaleza y ahonda la vida social, sino que trata de mitigarlas, reducirlas, superarlas."[24]

---

[21] Palomo de Miguel, Juan. Diccionario para juristas. Editorial Porrúa, México 1989, pág. 143
[22] De Pina, Rafael. Diccionario de derecho. Decimosexta edición, Editorial Porrúa, México 1989, pág 135
[23] Jarach, Dino. Op. Cit. Pág. 170
[24] Enciclopedia jurídica Omeba. Tomo XIII. Editorial Bibliografía argentina, Buenos Aires 1965, pág. 103

Para la escuela clásica de la hacienda la importancia del gasto público radicaba en determinar su monto global, en razón de que para los clásicos lo realmente importante era mantener un equilibrio a toda costa del presupuesto, en consecuencia cualquier exceso en los gastos se traduciría en un desequilibrio del presupuesto; por el contrario para la hacienda moderna la concepción es diferente, en su perspectiva lo más importante es la composición de los gastos y no la suma global de los mismos, sostienen que los gastos constituyen uno de los instrumentos del Estado para actuar financieramente y además para redistribuir la riqueza. Desde la perspectiva clásica el Estado es un mero consumidor de bienes, y el gasto del Estado significa un factor de empobrecimiento de la colectividad, la cual se ve privada de una parte de sus riquezas, que "caen a un abismo sin fondo, del cual no retornan." En contraposición para la hacienda moderna el Estado cumple con una función de distribuir la riqueza, y el gasto público que se eroga es equivalente a la riqueza que fue recabada mediante las contribuciones.

"Los hacendistas clásicos sostenían que los gastos públicos eran un consumo, mientras que los hacendistas modernos sostienen que son una simple traslación de la riqueza. En el primer caso, el gasto era un elemento destructor, en el segundo, es un cambio en la posesión de la riqueza."[25]

Considerando todo lo antes expuesto podemos formular la siguiente definición: por gasto público debemos entender toda erogación del Estado, pues todo gasto estatal tiene como finalidad directa o indirecta la satisfacción de una necesidad pública a través de la adquisición de los elementos (bienes o servicios) necesarios para prestar un servicio público.

Aunque algunos sostienen que el Estado no sólo realiza gastos destinados a satisfacer necesidades públicas, sino también a sufragar necesidades privadas y que por tanto sólo merecen el calificativo de gastos públicos las primeras, no así en cambio las otras; desde nuestra perspectiva podemos afirmar válidamente que todo gasto del Estado es público porque está destinado a cumplir con los fines del Estado, mismos que no pueden ser otros que la satisfacción de las necesidades públicas, de lo contrario la existencia misma del Estado carecería de fundamento lógico.

En el caso concreto de nuestro país la expresión gasto público abarca las erogaciones realizadas por el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal (artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

Todo el gasto público debe de estar previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Lo anterior obedece a la necesidad de que el mismo sea

[25] Faya Viesca, Jacinto. Finanzas públicas. Editorial Porrúa, México 1981, pág. 47

instituido por ley, pues en todos los Estados de Derecho -México es uno de ellos, o por lo menos presume de serlo– debe regir el principio de la legitimidad; en consecuencia no puede haber gasto público legítimo sin ley que lo autorice. Sostener la tesis contraria implicaría otorgar al gobernante una increíble potestad de la cual podría hacer uso caprichosamente.

La facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados por así establecerse en la fracción IV del artículo 74 constitucional. Además, de acuerdo con el mismo precepto el único facultado para elaborar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es el Ejecutivo Federal.

En consecuencia y atendiendo al principio de legalidad sólo existe la obligación de contribuir al gasto público cuando esté determinado en el Presupuesto de Egresos o en ley posterior.

Más adelante analizaremos profundamente las características del Presupuesto de Egresos de la Federación.

C. El problema financiero del Estado.

La actividad financiera del Estado no se encuentra exenta de obstáculos que impidan su desarrollo óptimo; en los dos aspectos de su doble vertiente (ingresos y gastos) se presentan tanto problemas de orden teórico como problemas de orden práctico que requieren de soluciones eficientes puesto que los errores o aciertos en el manejo de la actividad financiera inciden directamente en el nivel de vida de la población.

La respuesta a los problemas financieros del Estado no puede considerarse de una solución fácil; el adoptar medidas equivocadas traería como consecuencia graves repercusiones para las economías familiares; así por ejemplo, el establecimiento excesivo de cargas tributarias puede ocasionar la disminución de la actividad económica del país.

La forma de establecer las fuentes de los ingresos estatales es una cuestión que debe dilucidarse cuidadosamente; si por una parte se establecen cargas que superan la capacidad tributaria de los contribuyentes se hará cargar al pueblo con un peso que tarde o temprano originará gran inconformidad; si por el contrario el Estado no cuenta con ingresos suficientes para desarrollar las actividades a su cargo estará dejando de cumplir con uno de los fines para los cuales fue creado. Además, si para satisfacer sus gastos el Estado recurre a otras fuentes de financiamiento es claro que tarde o temprano será el pueblo quien tenga que pagar los costos que a la larga se originen.

El Estado no debe incurrir en gastos que no puede costear; buscar que se incremente el gasto público sin determinar la forma de aumento de los ingresos públicos no es otra cosa que demagogia.

Como se ha visto, la problemática de los ingresos públicos estriba en determinar las fuentes de las cuales se obtendrán; aunque sin lugar a dudas la mayoría de los ingresos estatales provienen de la potestad tributaria del Estado, esto no significa la inexistencia de otras fuentes importantes de financiamiento, inclusive debemos destacar que durante las últimas décadas la mayoría de los países ha recurrido continuamente a los empréstitos como una forma de financiar su actividad; además debemos tomar en cuenta que en los últimos años las concepciones tradicionales han cambiado y que el creciente gasto público presente en todas las economías nacionales, ha obligado al Estado a buscar nuevas alternativas de financiamiento.

El gasto público también presenta diversos problemas de orden teórico. La evolución del concepto de gasto público, demuestra que por sí sólo significa un importante factor de redistribución del ingreso y patrimonio nacional y que su influencia es decisiva sobre factores como la estabilización económica, el incremento de la renta nacional, el consumo, el ahorro y la inversión. Todo ello debe ser considerado por el Congreso al hacer uso de su facultad financiera.

Para la hacienda clásica el principio del gasto público mínimo constituía el eje rector de las finanzas públicas. En atención de dicho principio el gobierno debía gastar lo menos posible, pues sus gastos se consideraban improductivos, se hacía alusión inclusive a que el Estado era un pozo sin fondo. Actualmente la cuestión central es determinar el nivel de composición adecuado de los distintos renglones del presupuesto, en otras palabras, distribuir correctamente los fondos disponibles.

Determinar con un criterio de justicia social las fuentes de financiamiento y la composición del gasto público es la gran responsabilidad que debe asumir el Congreso de la Unión.

Los tiempos actuales exigen una mayor fortaleza del Legislativo en el ejercicio de sus funciones financieras, misma que debe traducirse en confiabilidad, transparencia en la asignación de recursos y en un mayor compromiso de los legisladores con los menos favorecidos.

El uso indebido de la facultad financiera se ha reflejado en una falta de control sobre los gastos del Ejecutivo y en una asignación política y no social del gasto público; en parte tal situación ha sido producto de la sumisión a la que durante largo tiempo estuvo sometido el Poder Legislativo en relación con el Poder Ejecutivo; tal situación cuyo origen es perfectamente entendible en el contexto histórico de un país débil que requería de un Poder Ejecutivo fortalecido, ya no tiene razón de ser.

4. Definición conceptual de la actividad financiera del Estado.

Como hemos mencionado, el Estado para cumplir con sus fines debe de realizar gastos, lo cual supone la necesaria preexistencia de los ingresos

correspondientes, es en torno a esas cuestiones que la actividad financiera se desarrolla. Además, se debe tener siempre presente que el ejercicio de la actividad financiera como actividad estatal, dependerá necesariamente de los fines del Estado mismo; de igual modo para comprender en toda su dimensión la facultad financiera del Estado se debe considerar que no se trata de un fenómeno aislado, sino que tiene implicaciones jurídicas, políticas, económicas y sociales.

Con base en lo antes expuesto se puede sostener que la actividad financiera del Estado consiste en la función a través de la cual el Estado determina las fuentes de las cuales obtendrá sus ingresos; la manera en que administrará los mismos y la forma de aplicación del gasto público, todo ello basado en la búsqueda del crecimiento económico sostenido y sustentable, y utilizando los ingresos públicos y el gasto público como instrumentos para conseguir una distribución más justa y equitativa de la riqueza y un desarrollo equilibrado del país.

CAPÍTULO II

LA FACULTAD FINANCIERA DEL CONGRESO

CAPÍTULO II

LA FACULTAD FINANCIERA DEL CONGRESO.

1. Antecedentes.

A. Desarrollo de la facultad financiera del Congreso durante el siglo XIX.

La independencia de la nación mexicana se consumó el 27 de septiembre de 1821, a partir de entonces los primeros años de vida independiente del país se vieron marcados por una gran inestabilidad en todas las áreas, tanto en lo político, lo económico, lo social etc. La búsqueda constante de una forma propia de organización que se adaptara a las necesidades sui generis de nuestra sociedad, conllevo a numerosos conflictos y guerras intestinas que desangraron a nuestro país buena parte del siglo XIX; haciendo de ese siglo, una centuria llena de transformaciones continuas y dolorosas en búsqueda de la consolidación del Estado mexicano.

La multiplicidad de conflictos se tradujo en inestabilidad política y a su vez esto ocasionó una enorme producción de disposiciones legislativas, que en lo general estuvieron marcadas por un período muy corto de vigencia.

En las siguientes líneas buscaremos hacer referencia a la manera en que evolucionó la facultad financiera del Congreso a lo largo de las diversas disposiciones jurídicas de más importancia durante el siglo XIX.

IMPERIO MEXICANO.

El 29 de julio de 1822 Iturbide se proclamo Emperador, é inmediatamente estableció una Junta Nacional Instituyente la cual se encargo de elaborar el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano que fue publicado el 18 de diciembre de 1822. En dicho Reglamento se depositó el Poder Legislativo en la Junta Nacional Instituyente.

De conformidad con el artículo 4 de sus Bases Orgánicas, fue la Junta Nacional Instituyente la encargada de organizar el Plan de la Hacienda Pública a fin de asegurar la existencia del caudal necesario para cubrir los gastos nacionales, teniendo para ello que ponerse de acuerdo con el Poder Ejecutivo encarnado en el Emperador.

Sin embargo, la intervención de la Junta Nacional Instituyente en el manejo de las finanzas públicas estaba sometida al Emperador, pues fue éste, quien de conformidad con el artículo 30 fracción 17 tenía la facultad de decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos públicos. Además era el Emperador quien estaba facultado para proveer a todos los empleos civiles y militares.

Aunado a lo anterior el Poder Legislativo no tenía facultad para vigilar el correcto empleo de los fondos públicos.

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

"El 1º de abril de 1824, el Congreso inició la discusión del proyecto de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; el 3 el proyecto fue aprobado por el cuerpo constituyente; el 4 de octubre de 1824 fue firmada la Carta Magna con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; el día 5 fue publicada por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos."[1]

La Constitución de 1824 en su artículo séptimo depositó el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, pero no se establecieron facultades exclusivas para cada una de las Cámaras, sino que sólo se hizo en relación con el Congreso en su conjunto.

En relación con las facultades del Congreso en materia financiera el artículo 50 de dicha Constitución consignó:

"Art. 50. Las facultades exclusivas del congreso general son las siguientes:
...8ª.- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.
9ª.- Contraer deudas sobre el crédito de la federación, y designar garantías para cubrirlas.
10ª.- Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla.
...14ª.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.
...23ª. Crear ó suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar ó disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones."

De lo anterior se desprenden las siguientes observaciones:

a) Las facultades del Congreso en relación con las finanzas públicas fueron notablemente ampliadas en relación con las establecidas en la Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano.

b) Es importante resaltar que la facultad de contraer deudas sobre el crédito de la Federación se hizo recaer en el Congreso y no sobre el Poder Ejecutivo; ésta fue la única Constitución en la que se estableció tal mecanismo, pues como veremos,

---

[1] Malpica Lamadrid, Luis. La independencia de México y la revolución Méxicana, Tomo I. Editorial Limusa, México 1985, pág. 792

en las subsecuentes disposiciones esa facultad se asignó al Presidente. Sin lugar a dudas este mecanismo era un buen medio de control sobre el Ejecutivo.

c) Se establece que es el Congreso General el encargado de reconocer la deuda nacional, este elemento será constante a lo largo de todas las constituciones de México.

d) A diferencia del Reglamento del Imperio, en la Constitución Federal de 1824 ya es el Poder Legislativo y no el Ejecutivo el encargado de señalar, aumentar o disminuir las dotaciones de los empleos de la Federación.

A su vez en la Sección sexta "De la formación de Leyes" su artículo 51 señalaba:

"Artículo 51. La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener su origen sino en la Cámara de Diputados."

El precepto anterior sirvió de base a las constituciones siguientes y es un principio que hasta hoy se conserva.

La manera en que se relacionaban las facultades del Congreso y las del Presidente estaba bien delimitada. Al respecto el artículo 110 de la Constitución señalada, al hablar de las atribuciones del Presidente en materia financiera disponía:

"Art. 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:
...5ª. Cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.
...9ª. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares conforme a las leyes."

En este sentido lo único que cabe puntualizar es el hecho de que en principio fue el Congreso el autorizado para señalar, aumentar ó disminuir las dotaciones, retiros y pensiones, sin embargo fue debido a la importancia que el sector integrado por los militares tenía para el país, que en este particular caso, era el Ejecutivo y no el Congreso el encargado de arreglar las pensiones de los militares.

Ahora bien, los Estados de la Federación tenían la obligación (art. 161) de contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso General y de remitir anualmente a cada una de las Cámaras del Congreso, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y los egresos de todas las tesorerías que hubiere en sus respectivos distritos. Por lo que hace a las restricciones de los Estados, estos no podían, sin consentimiento del Congreso,

establecer derecho alguno de tonelaje, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones ó exportaciones (art. 162).

LA CONSTITUCIÓN DE 1836

Ya que esta Constitución se dividió en siete estatutos es que se le conoce también con el nombre de las Siete Leyes Constitucionales; dentro de estas disposiciones normativas fue la Ley tercera la encargada de regular lo concerniente al Poder Legislativo.

La Tercera Ley Constitucional en el artículo 14 al hacer referencia a los periodos de sesiones del Congreso General establecía que las sesiones del Congreso General se abrirían el primero de enero y el primero de julio de cada año, cerrándose las del primer periodo el 31 de marzo y puntualizando que las del segundo periodo durarían hasta que se concluyesen los asuntos a que exclusivamente se dedicara; siendo estos el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del Ministerio de Hacienda del año anterior. Así pues, dentro de estas leyes constitucionales, el segundo periodo de sesiones del Congreso General se dedicaba exclusivamente al ejercicio de su facultad financiera.

También debemos destacar que dentro de esta Constitución de acuerdo a lo establecido en su artículo 25 de la Ley Tercera, toda ley se iniciaría ante la Cámara de Diputados correspondiendo tan sólo a la de Senadores su revisión. Por lo que hace a las facultades del Congreso en materia financiera estas se encontraban señaladas en el artículo 44 de la Ley Tercera; mismo que al efecto disponía:

"44. Corresponde al congreso general exclusivamente:
...III. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.
Toda contribución cesa en el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente.
IV. Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva del año penúltimo que deberá haber presentado el ministro de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.
V. Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, y designar garantías para cubrirlas.
VII. Reconocer la deuda nacional y decretar el modo y medio de amortizarla.
...XIV. Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones.

A diferencia de la Constitución de 1824, en ésta ya no es el Poder Legislativo el facultado para contraer la deuda sobre el crédito de la Federación, sino que su potestad únicamente se limita a autorizar al Ejecutivo para que sea él

quien directamente pueda contraer la deuda pública; pero el Congreso siguió conservando la facultad de reconocer la deuda nacional y decretar los modos de amortizarla. Este cambio fue trascendental en el esquema jurídico del país, fortaleció al Poder Ejecutivo y restringió las facultades del Poder Legislativo en materia financiera.

Como se desprende de lo señalado en el artículo 44, la facultad presupuestaría así como la de aprobar anualmente la Cuenta General de Inversión de Caudales recaían sobre todo el Congreso y no exclusivamente en alguna de sus Cámaras.

Por otra parte según lo establecido en el artículo 52 de la Ley Tercera correspondía exclusivamente a la Cámara de Diputados a través de una Comisión Inspectora vigilar el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda, así como nombrar a los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.

También se facultaba a la Cámara de Diputados para confirmar los nombramientos que hiciera el gobierno de los primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda.

En relación con las facultades del Presidente en materia hacendaria, dentro de la Ley Cuarta en su artículo 17, relacionado con las atribuciones del presidente se expresaba:

"Art. 17. Son atribuciones del Presidente de la República:
...IX. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones con arreglo a las leyes.
...XXIX. Contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso."

BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

El 23 de diciembre de 1842 por instrucciones del entonces Presidente Nicolás Bravo se hizo la designación de los personajes que integrarían la Junta Nacional Legislativa. Una vez instalada la Junta el 6 de enero de 1843 se acordó por mayoría que se expediría una nueva constitución. De este modo las Bases Orgánicas fueron sancionadas por el Presidente Santa Anna el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 de junio del mismo año.

El Poder legislativo se depositó en un Congreso dividido en una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

Por lo que hace al proceso legislativo se estableció como característica particular que toda iniciativa de ley se presentaría en primer término ante la

Cámara de Diputados, y posteriormente ante la Cámara de Senadores para su revisión, lo cual es una clara influencia de la Constitución de 1836.

Las facultades del Congreso se encontraban enumeradas en el artículo 66 dentro de esas facultades las relacionadas con la materia financiera son las siguientes:

"Art. 66. Son facultades del Congreso:
...II.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.
III.- Examinar y aprobar cada año la cuenta general que deba presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior
...VII.- Reconocer y clasificar la deuda nacional, y decretar el modo y arbitrios para amortizarla.
VIII.- Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, prefijando bases y designando garantías.
...XVI.- Crear ó suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones, y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones."

En esta disposición las facultades en materia financiera también eran ejercidas conjuntamente por ambas Cámaras y no sólo por una de ellas. Es por ello que la facultad de decretar anualmente los gastos, las contribuciones para cubrirlos y el examen de la Cuenta General se establecieron como facultades del Congreso y no de una sola Cámara.

La única facultad que ejercía de manera exclusiva la Cámara de Diputados era la de vigilar por medio de una Comisión Inspectora el exacto desempeño de la Contaduría Mayor; así como la de nombrar a los jefes y empleados de la misma.

En cuanto a la intervención del Ejecutivo en materia financiera el artículo 86 estableció dentro de sus obligaciones las de cuidar de la recaudación é inversión de las rentas generales, así como distribuirlas del modo y forma que señalaren las leyes, y formar los aranceles de comercio con sujeción a las bases determinadas por el Congreso.

El Ministro de Hacienda tenía la obligación de presentar el ocho de julio de cada año ante el Congreso, una memoria del estado que guardare el ramo de su administración, además de la cuenta general de gastos del último año, el presupuesto del siguiente y la iniciativa de las contribuciones con que debiera cubrirse.

Es claro entonces, que era el Ejecutivo, a través del Ministro de Hacienda, el único facultado para presentar ante el Congreso el proyecto de presupuesto y la iniciativa de contribuciones con que debiera cubrirse.

CONSTITUCIÓN DE 1857.

"El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo promulgó la Constitución."[2]

Esta Constitución depositó el Poder Legislativo en un Congreso Unicameral denominado Congreso de la Unión, existiendo únicamente diputados.

Por lo que respecta a las facultades del Congreso era el artículo 72 el encargado de establecerlas:

"Art. 72. El Congreso tiene facultad:
...VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.
VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado á Estado se establezcan restricciones onerosas.
...XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la federación; señalar, aumentar ó disminuir sus dotaciones.
...XVIII. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.
XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas.
...XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley.

También se especificó que ningún pago podría hacerse sino estuviere comprendido en el presupuesto o determinado en ley posterior. (art. 119)

Anualmente el Congreso tenía dos períodos de sesiones ordinarias, el primero comenzando el 16 de septiembre y terminando el 15 de diciembre, y el segundo que comenzaba el 1 de abril y terminaba el día último de mayo.

El segundo período era destinado al examen y votación del presupuesto del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones necesarias para cubrirlo y a revisar la cuenta del año anterior que debía presentar el Ejecutivo.

---

[2] Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México. Vigésima Edición, Editorial Porrúa, México 1997, pág. 604

El Presidente era el encargado de presentar el día penúltimo del primer periodo de sesiones el proyecto de presupuesto del año siguiente, hecho lo cual el proyecto pasaría a una comisión compuesta por cinco representantes nombrados el mismo día; los cuales tenían la obligación de examinar los documentos y presentar un dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo período (art. 69).

El hecho de que la Constitución de 1857 otorgara de manera expresa al Presidente el derecho de iniciativa del proyecto de Presupuesto y de la Ley de Ingresos era por considerar que el Ejecutivo se encontraba en mejores circunstancias que el Legislativo para conocer las condiciones y necesidades económicas del país. Dicha situación no ha variado considerablemente, pues todavía los legisladores carecen de la capacidad técnica para elaborar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos.

Con las reformas del 13 de noviembre de 1874 el Congreso se transformó de unicameral, en bicameral; depositándose el Poder Legislativo en un Congreso General dividido en una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

Se estableció que la formación de leyes y decretos podía comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras excepto en tratándose de proyectos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropa, los cuales deberían primero discutirse en la Cámara de Diputados.

En todas las disposiciones constitucionales del siglo XIX se contempló como una facultad del Congreso y no exclusiva de alguna de sus Cámaras las de aprobar el Presupuesto del año siguiente; decretar las contribuciones necesarias para cubrirlo y revisar la Cuenta Pública; y no fue sino hasta 1874 al reformarse la Constitución de 1857, cuando se establecieron a su vez facultades exclusivas para cada una de las Cámaras; asignándose a la Cámara de Diputados las de examinar la Cuenta que anualmente debía presentar el Ejecutivo; aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones necesarias para cubrirlo. Le correspondió además vigilar por medio de una comisión el exacto desempeño de la Contaduría Mayor, así como nombrar a los jefes y empleados de la misma.

B. La facultad financiera del Congreso en la Constitución de 1917.

La Constitución de 1917 adoptó un sistema bicameral; pero al hacer la asignación de facultades a cada una de las Cámaras no se tomó en cuenta que se requería una revisión integral de todos los preceptos constitucionales, es por eso que gracias a un descuido en la Constitución de 1917, por una parte se señalaba que el Congreso se reuniría el 1 de diciembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocuparía de revisar la Cuenta Pública del año anterior y para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo (art. 65, fracción II). Pero por otro lado se estableció como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de aprobar el Presupuesto anual de gastos (art. 74, fracción IV). Tal incongruencia derivó del

hecho de que la Constitución se hizo tomando como base el texto constitucional de 1857 pero se olvidaron de que en dicho texto debido a las reformas de 1874 se habían asignado a la Cámara de Diputados facultades exclusivas para aprobar anualmente el Presupuesto y revisar la Cuenta Pública del año anterior, por lo cual las mismas ya no debían ser contempladas como facultades del Congreso en su conjunto.

El texto vigente de la Constitución de 1917 otorga al Congreso de la Unión las siguientes facultades en materia financiera:

1. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto. (art. 73, fracción VII)

2. 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, aprobar anualmente los montos de endeudamiento del Distrito Federal y las entidades de su sector público, mismos que deben incluirse en la Ley de Ingresos. (art. 73, fracción VIII)

3. Para crear o suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. (art. 73, fracción XI)

4. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión que son el Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales. (art. 73, fracción XIV)

5. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener y dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera. (art. 73, fracción XVIII)

6. Para expedir la ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. (art. 73, fracción XXIV)

7. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios; así como para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, Estados y Municipios las aportaciones correspondientes al servicio público de educación. (art. 73, fracción XXV)

8. Para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo,

cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza. (art. 73, fracción XXIX-A)

9. A la Cámara de Diputados le corresponde como facultad exclusiva la de 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. (art. 74, fracción II)

10. También corresponde a la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones necesarias para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. Para la revisión de la Cuenta Pública la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. (art. 74, fracción IV)

11. La Cámara de Diputados tiene la obligación de determinar anualmente en el presupuesto la retribución de los empleos establecidos en la ley, pero en caso de que omita fijar dicha remuneración se entenderá la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley en la que se creo ese empleo. (art. 75)

12. Ambas Cámaras pueden dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. (art. 77, fracción I)

13. El Congreso tiene la potestad para autorizar a los Estados, para establecer derechos de tonelaje y contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. (art. 118)

14. El Congreso tiene la facultad exclusiva de gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional. De igual modo el Congreso puede facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que el mismo Congreso haya expedido, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía nacional, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. (art. 131)

La variedad de facultades del Congreso es muy amplia; a pesar de ello todavía se considera que sigue siendo débil, pues no obstante la multiplicidad de facultades que tiene, muchas veces no cuenta con la capacidad necesaria para instrumentarlas, o ha renunciado a ejercerlas por razones políticas.

Actualmente gracias a la pluralidad de fuerzas representadas en el Congreso, parece ser que nuestra institución representativa ha decidido adoptar un papel de verdadero control en relación con el Ejecutivo, lo cual no puede sino resultar en beneficio de la sociedad.

C. La facultad financiera del Congreso y la reforma del Estado.

En los siguientes párrafos plantearemos, en primera instancia, una visión panorámica de la forma en la que se constituye la reforma del Estado para después analizar como se ha concretado con relación al Poder Legislativo y específicamente en función de su facultad financiera.

Desde mediados de la década de los setenta se inició un proceso tendiente a hacer menos predominante la figura del Presidente de la República y a fortalecer al Poder Legislativo; para lograr tal objetivo se han expedido leyes y se han realizado reformas constitucionales que buscan ampliar las facultades de nuestra institución representativa, no obstante lo cual, aún se estima que la situación del Congreso es endeble.

Las necesidades cambiantes de la sociedad han exigido la estructuración de nuevos esquemas que respondan plenamente a los apremiantes requerimientos sociales. Los diversos sectores de la sociedad han visto como una necesidad inaplazable la transformación del aparato estatal, y el gobierno ante las fuertes presiones sociales ha tratado de implementar gradualmente dicha transformación.

En relación con los mecanismos orientados a redefinir las estructuras del Estado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se propusieron cinco objetivos fundamentales: fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional; consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia la vía para solucionar los conflictos; construir un pleno desarrollo democrático; avanzar en el desarrollo social bajo principios de equidad y justicia; y promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable.

La reforma del Estado se concretiza en la búsqueda de un respecto irrestricto a las garantías individuales, la construcción de un régimen democrático pleno, una relación equilibrada entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; una distribución más equitativa de la riqueza; el mejoramiento del sistema de impartición de justicia; un verdadero federalismo y la modernización de la administración pública.

En este contexto la reforma del Estado puede ser entendida como "un conjunto de cambios políticos, jurídicos, sociales, económicos y administrativos para hacer frente a la satisfacción plena de las nuevas demandas sociales, que se presentan tanto en el interior del Estado, como en el escenario internacional. Busca modernizar, redefinir y fortalecer, de manera gradual e integral, la organización jurídico- política del Estado –el sistema federal, las relaciones con la sociedad civil y los órganos Legislativo y Judicial, entre otras finalidades."[3]

---

[3] Pedroza de la Llave, Susana T. El Congreso de la Unión, integración y regulación. Publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1997, pág. 52

El expresidente Miguel de la Madrid Hurtado al hablar de este tema señala: "Durante mi gobierno, con decidida voluntad política fortalecí a los poderes Legislativo y Judicial, tanto en el plano federal como en el local. Promoví y obtuve reformas constitucionales directamente orientadas al fortalecimiento del Poder Legislativo..."[4]

Dentro de las acciones que durante su gobierno se llevaron a cabo para fortalecer al Legislativo se encuentran las siguientes.

En el texto original de la Constitución de 1917 únicamente se estableció un solo periodo de sesiones ordinarias, que iniciaba el 1 de septiembre sin poder prolongarse más allá del 31 de diciembre; lapso notablemente insuficiente para pretender que el Congreso se ocupara de todos los asuntos que requerían de su intervención.

Tal falta de tiempo no pudo sino traducirse en ineficiencia y antidemocracia, sin embargo no fue sino hasta 1986 que buscando fortalecer al Congreso se estableció un doble periodo ordinario de sesiones abarcando el primer periodo del 1 de noviembre al 31 de diciembre y el segundo del 15 de abril al 15 de julio.

A partir de las reformas del 3 de septiembre de 1993 el Congreso sesiona en su primer periodo ordinario del 1 de septiembre sin poder prolongarse más allá del 15 de diciembre (excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, pues en este caso se puede prolongar hasta el 31 de diciembre). A su vez, el segundo periodo abarca del 15 de marzo sin pasar del 30 de abril.

Es evidente que sí en verdad se quiere fortalecer al Poder Legislativo se necesita ampliar la duración de los periodos ordinarios de sesiones, pues tal ampliación constituye un requisito fundamental para que el Congreso desarrolle adecuadamente las tareas que la Constitución le confiere y básicamente su facultad de control sobre el Ejecutivo.

Durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid también se fortaleció el principio de representación proporcional, incrementándose de 100 a 200 el número de diputados elegidos por el principio de representación proporcional.

De igual modo se aumentó el número de integrantes de la Comisión Permanente, de 15 diputados y 14 senadores a 19 diputados y 18 senadores.

En el sexenio que esta por terminar el Ejecutivo Federal a través del Plan Nacional de Desarrollo manifestó su intención de construir una nueva relación entre los Poderes de la Unión que asegure el efectivo equilibrio republicano y una gobernabilidad sustentada en la democracia. Con tal motivo se requiere diseñar una nueva relación con base en el ejercicio pleno de las atribuciones y

---

[4] De la Madrid, Miguel. El ejercicio de las facultades presidenciales. Segunda Edición, Editorial Porrúa/UNAM, México 1999, págs. 20 y 21

competencias que la Constitución establece para cada uno de los Poderes, buscando que le limiten y controlen entre sí.

En el Plan Nacional de Desarrollo 95-2000 también se expresa el compromiso del Gobierno Federal de alentar toda iniciativa del Poder Legislativo para fortalecer su independencia, garantizar su pluralismo político y sus facultades de supervisión y control sobre el Poder Ejecutivo, particularmente de control presupuestal y de la Cuenta Pública.

"La reforma del Estado tiene que ser integral, entendida ésta como la transformación de actitudes y prácticas gubernamentales, de instituciones y de normas, encaminadas al fortalecimiento de los poderes."[5]

En relación con la reforma del Estado los diputados del PAN de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, señalaban "la reforma del Estado debe llevarse a cabo por quienes ostentamos la representación popular, particularmente en el tema del Poder Legislativo, somos sus integrantes quienes debemos impulsar las modificaciones necesarias que transformen al Congreso de la Unión en un poder digno, eficiente y responsable para ejercer con mayor independencia las facultades que la Constitución le confiere."[6]

Lo anterior es esencialmente cierto porque sí los mismos legisladores carecen de voluntad para fortalecer al Congreso es difícil que de otro ente provengan las propuestas encaminadas a su fortalecimiento.

Una verdadera reforma del Estado debe sustentarse en el equilibrio de los Poderes, la observancia de un régimen de derecho y en la responsabilidad y transparencia de la gestión pública.

2. Definición conceptual de la facultad financiera del Congreso.

La facultad financiera del Congreso consiste en el control que la institución representativa ejerce en relación con los ingresos públicos y los gastos públicos; básicamente determinando las fuentes de ingresos y la composición y asignación del gasto público, así como vigilando su correcto manejo.

Tal facultad se ejerce a través de los instrumentos contenidos en nuestra Constitución, siendo los más importantes los siguientes:

---

[5] Iniciativa de decreto que reforma, deroga y adiciona los artículos 26, 59, 61, 66, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 77, 89, 93 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de procurar un sano equilibrio entre los Poderes de la Unión y fortalecer al Poder Legislativo Federal, presentada por los diputados integrantes del grupo parlamentario del PAN de la LVI Legislatura, ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 2 de abril de 1996.
[6] Idem.

1. La facultad del Congreso de la Unión para aprobar la Ley de Ingresos de la Federación, misma que deriva de su facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. (art. 73, fracción VII)

2. La facultad de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. (art. 74, fracción IV)

3. La facultad de la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública del año anterior, para lo cual se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. (art. 74, fracción IV)

En el siguiente capítulo se procederá al análisis detallado de las facultades del Congreso en materia financiera.

CAPÍTULO III

INSTRUMENTOS A TRAVÉS DE LOS CUALES SE EJERCE LA FACULTAD FINANCIERA

CAPÍTULO III.

INSTRUMENTOS A TRAVÉS DE LOS CUALES SE EJERCE LA FACULTAD FINANCIERA.

Las facultades que las Cámaras del Congreso de la Unión tienen en materia financiera se ejercen básicamente a través de tres actos mismos que son: la expedición de la Ley de Ingresos de la Federación; la expedición del Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión y aprobación de la Cuenta Pública.

Los dos primeros actos hacen referencia a situaciones futuras como lo son la determinación de los ingresos y egresos del Estado para el año fiscal siguiente; mientras que la revisión de la Cuenta Pública hace referencia a una situación pasada sobre la cual la Cámara de Diputados ejerce un control a posteriori, que no por ello reviste menor importancia.

Todos estos actos deben ser entendidos como facultades de control en el sentido de que buscan limitar el manejo, por parte del Ejecutivo, de las finanzas públicas sujetándolo a los cauces legales.

1. Facultad para aprobar la Ley de Ingresos de la Federación.

Se ha reiterado que el Estado requiere de fondos que le hagan posible mantener su organización y cumplir con sus funciones y fines, pero la determinación de las fuentes de las cuales el Estado obtendrá sus recursos no puede dejarse al libre arbitrio de una sola persona, sino que requiere de la participación incluyente de la sociedad lo cual sólo es posible a través de su institución representativa que en este caso es el Congreso. En este mismo orden de ideas debe señalarse que el Congreso requiere para poder realmente ejercer y tomar decisiones correctas en esta materia, contar con los mecanismos de apoyo que le permitan tener un conocimiento profundo de las circunstancias y necesidades económicas del país.

Sin lugar a dudas la expedición de la ley de Ingresos constituye uno de los principales controles que el Congreso tienen en relación con el Ejecutivo. A través de este mecanismo el Poder Legislativo determina los conceptos por los cuales el Gobierno Federal esta autorizado a recaudar contribuciones durante el lapso de un año. Es un real control porque limita la actividad o discrecionalidad del Ejecutivo en relación con el poder tributario del Estado, la sujeta a la ley y a los principios de justicia, proporcionalidad y equidad. Además debemos recordar que el limitar al Rey en sus facultades para imponer y cobrar impuestos fue uno de los principales motivos que alentó a los primeros movimientos sociales tendientes a sujetar el poder del gobernante a la ley.

La Ley de Ingresos de la Federación es el acto legislativo por el cual el Congreso autoriza al Gobierno para recaudar determinados ingresos provenientes de los conceptos que ahí se enumeran, durante un año determinado. En

consecuencia el gobierno está impedido para exigir el pago derivado de cualquier tributo o concepto no incluido en la Ley de Ingresos.

La facultad del Congreso para expedir la Ley de Ingresos de la Federación encuentra su fundamento en al artículo 73, fracción VII de nuestra Carta Magna, mismo que lo autoriza para establecer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. A su vez, tal facultad tiene su correlativa en la obligación que tienen todos los mexicanos de contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, obligación que se contiene en el artículo 34, fracción IV de la Constitución.

En cuanto a su naturaleza jurídica podemos decir que la Ley de Ingresos de la Federación debe ser entendida como una verdadera ley tanto en su aspecto formal, como en su aspecto material; por cuanto al primero en atención a que es un acto emanado del Poder Legislativo y sujeto al proceso que para la elaboración de las leyes establece la Constitución, aunque con algunas características especiales que atienden a su propia y especial naturaleza. En cuanto al segundo porque más allá de otorgar una autorización al gobierno, posee todos los elementos intrínsecos del acto legislativo al ser creadora de situaciones generales, abstractas e impersonales, pues al incluir los conceptos por los cuales autoriza al gobierno a recaudar impuestos, le imprime nueva vigencia a las leyes reguladoras de cada contribución en particular; las cuales de no ser contenidas dentro de la Ley de Ingresos pierden su vigencia e imposibilitan al Estado para cobrar cantidad alguna con base en ellas.

Esta es la opinión generalizada de los estudiosos de la materia. Así por ejemplo, Alfonso Cortina al analizar la naturaleza jurídica de la Ley de Ingresos comenta: "En efecto, desde un punto de vista formal, no parece existir ninguna dificultad en clasificar ese acto como estrictamente legislativo porque como lo indica la Constitución (Art. 70) toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto. Y desde el punto de vista de su contenido, esa Ley, emanada de ambas Cámaras, es como cualquier acto regla, abstracta, impersonal y general."[1]

Por lo que respecta a la limitación en la vigencia temporal de la Ley de Ingresos a sólo un año fiscal esto no debe obstar para considerarla una verdadera ley pues como señala el mismo profesor Alfonso Cortina "es verdad que toda ley supone permanencia y la de ingresos rige por sólo un año; pero por una parte dentro de este lapso es permanente, y por otra parte, la mayoría de las leyes tienen disposiciones transitorias que se limitan temporalmente... por último, la palabra permanencia no implica necesariamente una inmodificable proyección hacia el futuro sino la indefinición temporal de la fecha en que estos efectos se extingan."[2]

---

[1] Cortina, Alfonso. Curso de política de finanzas públicas de México. Editorial Porrúa, México 1977, pág. 63
[2] Ibid. Pág. 64

Como hemos señalado, el proceso para expedir la Ley de Ingresos esta sujeto a determinadas características que atienden a su naturaleza especial. Dentro de estas particularidades están las siguientes:

De conformidad a lo establecido en el artículo 72, fracción h de la Constitución, los proyectos relativos a empréstitos, contribuciones o impuestos deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados, luego entonces, es evidente que la iniciativa de la Ley de Ingresos debe ser discutida primeramente en la Cámara de Diputados y posteriormente en la Cámara de Senadores, pero no por ello puede entenderse que sea una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados pues el texto del artículo 73, fracción VII, es muy claro al respecto.

El hecho de que la Cámara de Diputados, conforme al artículo 74, fracción IV, deba discutir antes de aprobar el Presupuesto, las contribuciones necesarias para cubrirlo sólo implica que la discusión de la Ley de Ingresos se inicia en dicha Cámara de Diputados para posteriormente ser turnada a la Cámara de Senadores, y entonces, ya aprobada en definitiva la Ley de Ingresos, puede el Congreso iniciar la discusión del Presupuesto de Egresos.

El discutir primero la Ley de Ingresos y después el Presupuesto de Egresos tiene como objetivo conocer el monto de los recursos de los que la Federación podrá disponer; de esta manera se puede hacer una asignación más efectiva del gasto público y buscar un equilibrio presupuestario.

Así pues, es claro que la facultad de expedir la Ley de Ingresos de la Federación es una facultad del Congreso de la Unión y no exclusiva de alguna de sus Cámaras.

En relación con la Ley de Ingresos el artículo 74 constitucional dispone:

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

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

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 o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

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

Como se observa de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV de la Constitución, el único facultado para presentar la iniciativa de Ley de Ingresos es el Ejecutivo Federal, lo cual es una evidente muestra del sistema presidencial que caracteriza a nuestro país, pero el hecho de facultar únicamente al Presidente de la República para presentar la iniciativa de Ley de Ingresos obedece también a que es él quien dispone de los elementos y recursos necesarios para formularla, porque tiene las facultades técnicas para conocer las circunstancias y necesidades económicas del país, capacidad de la cual carecen los legisladores, quienes no cuentan con la infraestructura ni el personal idóneo para asumir una tarea tan importante como la elaboración de la Ley de Ingresos. Así lo reitera el profesor Gabino Fraga al señalar "Las Cámaras que forman el Congreso no tienen la preparación técnica ni los medios adecuados para realizar todos los actos previos para la formación del proyecto de ley de ingresos."[3]

Para poder asumir tal responsabilidad sería necesario que primeramente se dotará al Congreso de los instrumentos idóneos y de los medios que le permitieran conocer en detalle los requerimientos monetarios del país, uno de esos instrumentos podría ser la creación de un Consejo Permanente de Asesores, que incluyera especialistas en todas las áreas en las que se requiriera la intervención del Congreso.

La Constitución de 1857, con base en el mismo criterio de considerar al Ejecutivo más capacitado para conocer las circunstancias del país, también otorgó al Presidente la facultad exclusiva de presentar al Congreso el proyecto de Ley de Ingresos. En relación con ello, la Constitución de 1917 no asignó explícitamente a ningún órgano la facultad de presentarla, por tanto era factible interpretar, en un estricto apego a la ley, que cualquiera de las entidades autorizadas en el artículo 71 para presentar iniciativas podría hacerlo; sin embargo en la práxis fue siempre el Ejecutivo el encargado de presentarla y por su parte la doctrina también sostuvo la legitimidad del Presidente al formular el proyecto, señalando que por tratarse de una cuestión sumamente técnica y compleja que requería de un verdadero conocimiento de las condiciones del país, debía ser el Presidente el que asumiera dicha tarea.

Con la reforma constitucional del 6 de enero de 1977 se dejó atrás tal problema teórico al modificarse el artículo 74 constitucional para encomendar expresamente al Ejecutivo la presentación ante la Cámara de Diputados del proyecto de Ley de Ingresos de la Federación.

Actualmente, para la elaboración del proyecto de Ley de Ingresos el Ejecutivo se auxilia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la cual de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde proyectar y calcular los ingresos de la Federación, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad

---

[3] Fraga, Gabino. Derecho administrativo. Trigésima sexta edición, Editorial Porrúa, México 1997, pág. 319

financiera de la administración pública federal, así como estudiar y formular el proyecto de Ley de Ingresos de la Federación. (art. 31 LOAPF)

El proyecto de Ley de Ingresos debe ser presentado ante la Cámara de Diputados por el Ejecutivo Federal a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83. Tal disposición busca asegurar que el Congreso tenga el tiempo necesario para poder discutir y aprobar La Ley de Ingresos y posteriormente el Presupuesto de Egresos.

Una característica peculiar de la Ley de Ingresos, estriba en que únicamente enumera los conceptos por los cuales la Federación esta autorizada a percibir ingresos, pero no se encarga de desarrollar los elementos particulares de cada uno de ellos, lo que se hace en las leyes específicas reguladoras de cada contribución en particular.

Ya que el presupuesto tiene un carácter anual y las discusiones sobre las contribuciones necesarias para cubrirlo también tienen una vigencia anual debe interpretarse que "los impuestos contenidos en las leyes específicas tienen vigencia anual, porque anual es la ley de ingresos de acuerdo con el artículo 74. O sea que si la ley de ingresos omite mencionar una materia, sobre ella no se podrán cobrar impuestos. Esto se deriva del principio de anualidad del impuesto, y de la manifestación de voluntad del legislador de suprimir ese impuesto, si lo omitió en dicha enumeración."[4]

El profesor Gabino Fraga al referirse a la Ley de Ingresos señala: "Se debe considerar que el Congreso no tiene dos facultades distintas para expedir, por una parte, las leyes especiales de impuestos y, por la otra, la ley general de ingresos, sino que en los términos en que están redactados los textos constitucionales, no hay más que una sola facultad."[5]

De una interpretación estricta del texto constitucional se entendería que todas las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto deben ser discutidas y aprobadas cada año, consecuentemente debe entenderse que tanto la Ley de Ingresos de la Federación como las leyes reguladoras de cada impuesto en particular tienen una vigencia anual y que sí un concepto deja de ser incluido en la Ley de Ingresos no puede ser aplicado para el año fiscal siguiente.

Sin embargo el hecho de discutir cada año toda la legislación impositiva traería enormes dificultades en la práctica, como una excesiva carga de trabajo y la necesidad de un período muy amplio de examen de cada disposición, por ello el Congreso, poseedor de la facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, utiliza a la Ley de Ingresos como un mecanismo que le

---

[4] Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Duodécima edición, Editorial Siglo XXI, México 1994, pág. 144

[5] Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 318

permite renovar o terminar con la vigencia de las leyes fiscales específicas con sólo incluirlas u omitirlas en la Ley de Ingresos.

"Esto significa que en realidad el Congreso sólo se vale de un procedimiento práctico para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar toda la legislación sobre impuestos que ha regido en años anteriores, pues si se conserva el concepto que desarrollan las leyes especiales, éstas deben entenderse incorporadas a la ley general de ingresos que anualmente les imprime su propia vigencia."[6]

No obstante la solidez de este criterio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la siguiente tesis:

LEYES DE INGRESOS. NO DETERMINAN LA VIGENCIA ANUAL DE LAS DISPOSICIONES TRIBUTARIAS ESPECIALES.- Aún cuando las leyes de ingresos, tanto de la Federación, como de los Estados y de los 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 relativas 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.

Suprema Corte de Justicia. PLENO.- Informe 1959, tesis 16, pág. 114.

En relación con este tema la Constitución de 1836 era precisa y señalaba en la fracción III de su artículo 44 que toda contribución cesaba en el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente.

Otro de los problemas que subyacen en cuanto a la Ley de Ingresos es que dado su vigencia anual se ha planteado el problema siguiente: ¿Qué sucedería si al iniciarse un ejercicio fiscal no hubiere sido aprobada todavía la Ley de Ingresos? Para Gabino Fraga la conclusión única que debe aceptarse atendiendo a los preceptos constitucionales es la de que no podría hacerse cobro alguno de ningún impuesto.

Lo más conveniente sería establecer un mecanismo, que en caso de no ser aprobada la Ley de Ingresos permitiera al gobierno contar con los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones. No puede concebirse que por diferencias partidistas o de cualquier otra índole el Estado se vea privado de los recursos mínimos que requiere para cumplir con sus fines. **Un mecanismo alternativo orientado a subsanar esta problemática podría ser que en el caso de no ser aprobada la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año inmediato siguiente entrará en vigencia la Ley de Ingresos que rigió a lo largo del ejercicio fiscal del año inmediato anterior.**

---

[6] Ibid. Pág. 319

Cierto es que la situación antes descrita era poco probable de suceder, pero los cambios por los que atraviesa nuestra Nación han demostrado que no es nada lejano el hecho de que una vez concluido el período para la aprobación y expedición de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos no se hubiera llegado a un consenso en el Congreso, ocasionando con ello una seria crisis cuyas dimensiones son difíciles de imaginar.

La nueva conformación plural del Congreso ha fortalecido a nuestro Poder Legislativo, **pero también ha mostrado los peligros derivados de la inexistencia de vías alternativas para solucionar las controversias que en el Congreso se suscitan con motivo de la nueva configuración del Poder Legislativo.**

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2000 señala en su artículo primero que la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades que a continuación se enumeran:

I. Impuestos	**565,422.3**
1. Impuesto sobre la renta.	232,722.7
2. Impuesto al activo	9,765.0
3. Impuesto al valor agregado.	169,062.9
4. Impuesto especial sobre producción y servicios.	107,016.4
A. Gasolina y diesel.	84,455.8
B. Bebidas alcohólicas.	6,005.0
C. Cervezas y bebidas refrescantes.	8,574.3
D. Tabacos labrados.	7,981.3
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	8,756.9
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.	3,635.1
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del domino directo de la Nación.	0.0
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.	0.0
9. Impuestos al comercio exterior:	25,884.9
A. A la importación.	25,884.9
B. A la exportación.	0.0
10. Accesorios.	8,528.4
II. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL:	**77,419.7**
1. Aportaciones a bonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	0.0
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.	77,419.7
3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los Patrones	0.0
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores	0.0
5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.	0.0

III. CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS:	**10.0**
Contribución de mejoras por obras de infraestructura hidráulica.	10.0
IV. DERECHOS:	**163,651.3**
1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:	7,674.8
A. Por recibir servicios que preste el Estado.	7,546.1
B. Por la prestación de servicios exclusivos a cargo del Estado, que presten Organismos Descentralizados.	128.7
2. Por el uso o aprovechamiento de bienes de domino público.	9,013.5
3. Derecho sobre la extracción de petróleo.	52,937.3
4. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.	52,937.3
5. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.	1,764.5
6. Derecho sobre hidrocarburos.	0.0
V. CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O PAGO.	**27.0**
VI. PRODUCTOS:	**9,626.8**
1. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.	168.7
2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado:	9,458.1
A. Explotación de tierras y aguas.	0.0
B. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.	6.8
C. Enajenación de bienes:	242.0
a) Muebles	222.0
b) Inmuebles	20.0
D. Intereses de valores, créditos y bonos.	8,451.9
E. Utilidades:	745.8
a) De organismos descentralizados y empresas de participación estatal .	0.0
b) De la Lotería Nacional Para la Asistencia Pública.	360.2
c) De Pronósticos para la Asistencia Pública.	385.6
d) Otras.	0.0
F. Otros.	11.6
VII. APROVECHAMIENTOS:	**79,838.2**
1. Multas.	376.3
2. Indemnizaciones.	700.0
3. Reintegros:	258.4
A. Sostenimiento de las Escuelas Artículo 123.	13.4
B. Servicio de Vigilancia Forestal.	0.0
C. Otros.	245.0
4. Provenientes de obras de infraestructura pública.	1,200.0
5. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados	

expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
6. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo a la Federación.	0.0
7. Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.	0.0
8. Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.	0.0
9. Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.	0.0
10. 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.	0.0
11. Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.	1,330.0
12. Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.	200.0
13. Regalías provenientes de fundos y explotaciones mineras.	0.0
14. Aportaciones de contratistas de obras públicas.	18.0
15. Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal:	4.0
A. Aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.	0.0
B. De las reservas nacionales forestales.	0.0
C. Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.	0.0
D. Otros conceptos.	4.0
16. Cuotas Compensatorias.	380.0
17. Hospitales Militares.	0.0
18. Participaciones por la explotación de obras de dominio público señaladas por la Ley Federal de Derechos de Autor.	0.0
19. Recuperaciones de capital:	37,253.2
A. Fondos entregados en fideicomiso, en favor de entidades Federativas y empresas públicas.	0.0
B. Fondos entregados en fideicomiso, en favor de empresas Privadas y particulares.	0.0
C. Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.	0.0
D. Desincorporaciones.	18,603.2
E. Otros.	18,650.0
20. Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.	2.9
21. Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios.	8,167.6
22. No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.	0.0
23. Otros:	29,947.8
A. Remanente de operación del Banco de México.	4,490.6
B. Utilidades por Recompra de Deuda.	14,000.0
C. Rendimiento mínimo garantizado.	6,056.2

D. Otros:	5,401.0
VIII. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:	**70,992.0**
1.Emisiones de valores:	0.0
A. internas.	0.0
B. Externas.	0.0
2. Otros financiamientos:	70,992.0
A. Para el Gobierno Federal.	70,992.0
B. Para organismos descentralizados y empresas de participación estatal.	0.0
C. Otros.	0.0
IX. OTROS INGRESOS:	**228,254.1**
1. De organismos descentralizados.	228,254.1
2. De empresas de participación estatal.	0.0
3. Financiamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.	0.0
TOTAL.	1,195,313.4

2. Facultad de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En términos muy simples se puede decir que el presupuesto es el cómputo anticipado de los gastos generales del Estado para un período determinado, pero no podemos dejar de considerarlo como un fenómeno con implicaciones en varios aspectos como en lo jurídico, lo económico, lo social y lo político.

Debe recordarse que la actividad financiera del Estado encuentra en el presupuesto uno de los instrumentos más importantes de intervención, esta intervención debe concretar los fines que el Estado persigue mediante la elaboración de planes y programas de mediano y corto plazo y a través del presupuesto, en este contexto el presupuesto se entiende como "la expresión contable del plan económico de la Hacienda pública para un período de tiempo determinado."[7]

El correcto empleo de la política presupuestaria es uno de los elementos constitutivos de un verdadero Estado democrático, el presupuesto es la manifestación concreta de los fines que se persiguen en un período determinado especificando las prioridades y las metas que se pretenden alcanzar.

La participación democrática a través del órgano legislativo, en la determinación de los ingresos y los gastos públicos es una necesidad del Estado

[7] Gil Valdivia, Gerardo. Aspectos jurídicos del financiamiento público. Editorial Porrúa/UNAM, México 1989, pág. 11

contemporáneo porque sólo así se puede legitimar el manejo que de las finanzas públicas haga el Gobierno.

"Además de instrumento técnico-financiero, el presupuesto es un documento político de importancia fundamental para la democracia, ya que debe determinar con exactitud los límites dentro de los cuales el órgano legislativo concede su mandato al Ejecutivo para la gestión presupuestaria correspondiente. Así, el mandato no es indeterminado, sino que se define precisamente a través del contenido del presupuesto."[8]

Sin duda son innumerables las definiciones que sobre el presupuesto se han vertido y no es nuestro objetivo abarcarlas todas. Pasemos entonces a ver cual es su conceptualización en nuestro derecho vigente. Según lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación es el decreto que aprueba la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expensar durante el período de un año, a partir del 1° de enero, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen. (art. 15 LPCGPF)

Conforme a esa misma ley el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, así como pagos de pasivo de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan: El Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Presidente efectúe la inversión de los fondos públicos y en consecuencia es también la base para la rendición de cuentas que deba formular al Legislativo.

A lo largo de los diversos textos constitucionales de nuestro país siempre se había contemplado como una facultad del Congreso, y no exclusiva de alguna de sus Cámaras, la de discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos y no fue sino hasta 1874 con las reformas a la Constitución de 1857 que se asignaron a la Cámara de Diputados facultades exclusivas en relación con la aprobación del Presupuesto; esta corriente fue la que siguió la Constitución de 1917.

Tal asignación encuentra su fundamento en la doctrina clásica que considera a los diputados como representantes de pueblo; y en consecuencia, tratándose de asuntos que afecten directamente al individuo, debe ser la Cámara de Diputados la competente para conocer de ellos.

En este sentido la fracción IV del artículo 74 constitucional es clara al establecer:

---

[8] Ibid. Pág. 12

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

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

Antes de proceder al examen y aprobación del presupuesto, la Cámara de Diputados debe discutir las contribuciones necesarias para cubrir los gastos, turnarlas al Senado y sólo hasta que ya esté aprobada la Ley de Ingresos comenzar con la discusión del Presupuesto de Egresos; porque de lo contrario podría suceder que habiendo sido aprobado el Presupuesto de Egresos, todavía no estuviere aprobada la Ley de Ingresos, lo cual produciría una compleja problemática en cuanto al desequilibrio entre los ingresos y egresos del Estado.

Lo que debe quedar claro es que la Cámara de Diputados tiene con respecto al proyecto de Presupuesto de Egresos que le presente el Ejecutivo, una gran libertad para modificarlo y adecuarlo según lo estime procedente, pues como ya se ha repetido, la facultad de asignar el gasto público corresponde por mandato Constitucional a la Cámara de Diputados y no al Ejecutivo, luego entonces, pretender reducir esta facultad a un mero procedimiento de aprobación o legitimación de los actos del Presidente sería ir en contra del espíritu de nuestra ley suprema. Las decisiones importantes de éste país ya no pueden seguir a cargo de un solo hombre; el Congreso debe asumir el ejercicio pleno de las facultades que el texto constitucional le ha asignado.

La composición y asignación del gasto público debe estar a cargo del Poder Legislativo, asegurando con ello una distribución adecuada de los recursos públicos.

Del artículo 74, fracción IV, también se deriva que el único facultado para presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos es el Ejecutivo Federal, pues el artículo mencionado expresa: "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 o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos."

Anteriormente el Ejecutivo Federal se apoyaba para la elaboración del Presupuesto de Egresos en la Secretaría de Programación y Presupuesto, sin embargo mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992 se suprimió dicha Secretaría.

Actualmente corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, así como formular el programa del gasto público federal y el

proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para someterlo a la consideración del Presidente de la República. (art. 31 LOAPF)

Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal están a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, cada entidad elaborará su anteproyecto de presupuesto con base en los programas respectivos, hecho lo cual lo remitirán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en donde serán discutidos y ajustados.

Por su parte las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y el Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto debiéndolos enviar oportunamente al Presidente de la República, para que este los incorpore al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se debe integrar con los siguientes documentos:

1. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su evaluación estimada por programa;

2. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;

3. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye;

4. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;

5. Estimación de ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;

6. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;

7. Situación de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;

8. Comentario sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro, y

9. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa. (art. 19 LPCGPF)

A. Características del presupuesto.

Dentro de las características jurídicas del Presupuesto podemos enumerar las siguientes:

1. Exclusividad del Estado para su elaboración, aprobación, ejecución y control.

En este sentido ha quedado claro que el único facultado para presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es el Ejecutivo Federal, quien para la elaboración del Proyecto se apoyará en la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la cual es competente para ello en términos del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por lo que corresponde a la aprobación del presupuesto, es la Cámara de Diputados quien tiene la facultad para hacerlo.

2. Principio de Legalidad.

El principio de legalidad se materializa en que absolutamente todo el gasto público federal debe estar consignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en ley posterior. Es por ello que el artículo 126 de nuestra Constitución es tajante al señalar que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado en ley posterior.

En observancia de tal principio la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido en la ley; sin embargo y con carácter excepcional, cuando por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley en la que se estableció el empleo.

3. Principio de Anualidad.

Dentro de nuestro sistema jurídico el presupuesto se encuentra sujeto al principio de anualidad, situación que se deduce de la fracción IV del artículo 74 constitucional que faculta a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar *anualmente* el Presupuesto de Egresos de la Federación. Además el artículo 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal nos indica que el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas y los presupuestos se elaborarán por cada año calendario.

En el mismo sentido el artículo 15 de la ley citada precisa "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, *durante el período de un año a partir del 1 de enero*, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen."

Es claro entonces que la autorización que concede la Cámara de Diputados al Ejecutivo no es permanente sino que debe ser renovada cada año. En consecuencia no podría ser posible que el Legislativo autorizará el empleo de fondos que vayan más allá del período de vigencia del presupuesto. No obstante lo antes señalado el artículo 30 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal contempla que en casos excepcionales y debidamente justificados se podrán aprobar contratos de obra pública que trasciendan las asignaciones presupuestales aprobadas para ese año. Precisando que en estos casos, los excedentes no cubiertos quedarán sujetos para los fines de su ejecución y pago a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.

La legislación presupuestal también dispone que una vez concluida la vigencia del Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos con base en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes. (art. 29 LPCGPF)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente: "si en el presupuesto del año en vigor no hay partida para cubrir un adeudo en contra del Estado, debe tomarse dicho adeudo para incluirlo en el presupuesto de egresos del año, siguiente a fin de pagarlo."

Semanario Judicial de la Federación 1965, Segunda Sala, tesis 114.

4. Principio de universalidad.

En palabras del profesor Gabino Fraga el principio de universalidad consiste "en que todas las erogaciones y gastos públicos sean considerados en él.(es decir en el presupuesto)"[9] Deriva de lo señalado en el artículo 126 constitucional al establecerse que no puede hacerse pago alguno que no sea establecido en el presupuesto.

5. Principio de unidad.

Consiste en que todo el gasto público debe estar contemplado en un solo documento, es decir que sólo debe de haber un presupuesto y no varios, en esta forma el Poder Legislativo puede ejercer un mayor control sobre el uso que el gobierno haga de los recursos públicos.

Este principio tiene excepciones y aunque todo el gasto público debiera inicialmente estar contemplado en un solo documento se admite la posibilidad de que también puede establecerse en una ley posterior. (art. 126 constitucional) Esto sólo podría ser justificado cuando en atención a necesidades supervinientes el Estado se viera obligado a efectuar erogaciones no contempladas en el texto del presupuesto original.

---

[9] Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 330

6. Principio de especificación de gastos.

Significa que "el Ejecutivo está obligado a realizar erogaciones sancionadas de acuerdo con las especificaciones de gastos detallados en el documento presupuestario..."[10]

Implica que las partidas presupuestales se señalan no de manera global, sino especificando el monto de cada crédito autorizado. En esta forma el Poder Legislativo puede ejercer un control sobre la manera en que el gobierno ha empleado los recursos, estableciendo si se han destinado ó no a los fines determinados en el presupuesto.

" Además la especialidad en el presupuesto implica, no sólo la necesidad de que se señale un objeto determinado en el cual han de invertirse los fondos públicos, sino también la de que fije la suma que representa el crédito que para dicho objeto se autoriza."[11]

Una excepción a este principio es la contenida en el párrafo IV del artículo 74 constitucional al señalar: "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."

Este es un tema bastante controversial y es necesario que exista una regulación más específica en materia de las partidas secretas evitando con ello el uso arbitrario y discrecional de los recursos públicos, por ejemplo un buen mecanismo podría ser el de establecer máximos porcentuales en relación con la totalidad del gasto público para ser asignados a las partidas secretas.

Otra salvedad al principio de especificación de gastos es la relativa a la transferencia de partidas, es decir la aplicación de un monto señalado para un objeto especifico, en otro distinto al consignado, la cual en principio no debe ser permitida pero el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal autoriza al Ejecutivo Federal para asignar los recursos que se obtengan en exceso, a los programas que considere convenientes, autorizando los traspasos de partidas cuando sea procedente.

Esta disposición señala adicionalmente que de los movimientos que el Presidente realice en uso de esta facultad debe dar informe a la Cámara de Diputados al rendir la Cuenta Pública, lo que en primera instancia parecería que otorga a la Cámara de Diputados un mecanismo de control real sobre el Presidente, pero esto no es del todo correcto, pues si bien es cierto que el Ejecutivo debe informar a la Cámara de Diputados al rendir la Cuenta Pública es más cierto que su control se limita a un control a posteriori, que no le permite intervenir en la reasignación del gasto público, lo cual sería en realidad relevante.

---

[10] Witker V., Jorge. Introducción al derecho económico. Editorial Harla, México 1995, pág. 92
[11] Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 331

A través del principio de especificación de gastos el empleo de los recursos públicos se sujeta al control del Poder Legislativo, evitando la discrecionalidad del Presidente en la asignación del gasto público. Es por ello que esta facultad reviste una especial importancia, porque se convierte en un instrumento que al emplearse adecuadamente se debe traducir en un beneficio general a través de la redistribución de la riqueza. La Cámara de Diputados no debe limitarse a aprobar lisa y llanamente el proyecto que le presente el Ejecutivo sino que debe analizarlo cuidadosamente discutiendo lo que a su juicio no es correcto y proponiendo las modificaciones que transformen el presupuesto en la verdadera manifestación de la voluntad popular.

B. Naturaleza jurídica del presupuesto.

Por lo que hace a la naturaleza jurídica del presupuesto parece haber uniformidad en la doctrina mexicana en cuanto a considerarlo formalmente un acto legislativo por emanar de la Cámara de Diputados; pero materialmente un acto administrativo al no ser creador de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales, sino limitarse a dar una simple autorización al Ejecutivo para que este pueda proceder a la inversión de los recursos públicos en la manera y montos señalados en el propio presupuesto.

En este sentido encontramos, entre otras, las siguientes opiniones:

El maestro Gabino Fraga sostiene: "Por lo que hace al Presupuesto de Egresos, es evidente que formalmente constituye un acto legislativo, por tener su origen en uno de los órganos encargados de dictar las leyes..." y continua diciendo "No puede... decirse que la Cámara, por medio del presupuesto dé nacimiento a una situación jurídica general ... en tanto que sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo..."[12]

A su vez Francisco de la Garza indica: "Por nuestra parte, consideramos que la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, en el derecho mexicano, es la de un acto legislativo, en su aspecto formal y la de un acto administrativo en su aspecto material."[13]

El maestro Alfonso Cortina sobre el presupuesto nos dice: "Tampoco es una ley por su contenido pues... no va más allá de la autorización para que una de las dos ramas del Congreso (la de Diputados) otorgue a los tres poderes de la Unión la facultad de pagar los gastos previstos."[14]

---

[12] Ibid. Pags. 334 y 335

[13] De la Garza, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Décimo octava edición, Editorial Porrúa, México 1999, pág. 130

[14] Cortina, Alfonso. Op. Cit. Pág. 71

Hemos señalado que la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación constituye la condición necesaria para que el Gobierno Federal pueda emplear los recursos públicos; luego entonces debemos admitir como conclusión única que en los términos en los que esta redactado el texto constitucional, en caso de no ser aprobado el Presupuesto de Egresos el gobierno se vería imposibilitado para emplear la más mínima cantidad, pues de lo contrario estaría incurriendo en responsabilidad. Es por ello una necesidad impostergable crear mecanismos alternativos que en caso de presentarse crisis como la mencionada permitan al Estado continuar con su actividad; pues no es, ni puede ser admisible el hecho de paralizar la actividad estatal por un desacuerdo en la Cámara de Diputados.

Esta situación, impensable hace algunos años, es hoy en día una posibilidad latente derivada de la integración plural del Congreso.

Baste recordar que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, estuvo a punto de no ser aprobado gracias a profundas desavenencias partidistas, esta situación originó sin duda gran incertidumbre y mostró la necesidad de crear procedimientos, que aún, en caso de no ser aprobado el Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, permitan al Estado, al menos temporalmente, la inversión de los fondos necesarios para continuar con el funcionamiento de la administración pública y cumplir con los requerimientos sociales más apremiantes.

De la situación ocurrida a finales de 1998 respecto a la aprobación del presupuesto del año siguiente el diputado Miguel Alonso Raya nos comenta:

> Cuando se estuvo revisando y discutiendo el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999, argumentábamos que la propuesta del Ejecutivo reducía empleos y limitaba la inversión de la planta productiva. Pero sobre todo, en el gasto sustantivo, como es el destinado al desarrollo social en donde era evidente una drástica disminución. La discusión se centró en ese entonces en el reducido presupuesto asignado a las áreas que integran la política social: seguridad social y salud, educación, capacitación y empleo, vivienda, desarrollo agropecuario, los programas que integran la atención a la pobreza extrema y las previsiones salariales... áreas en donde la oposición demandaba un necesario incremento, además de que se contemplase como una medida preventiva de brotes de inconformidad latentes en varios estados de la República.[15]

Uno de los mecanismos encaminados a evitar la parálisis del Estado podría ser el de vigencia provisional del Presupuesto de Egresos del año inmediato anterior, mientras que en un plazo breve se da tiempo a la Cámara de Diputados para aprobar en definitiva, el presupuesto del año corriente.

Existen necesidades cuya satisfacción es prioritaria, la inversión del gasto social no puede impedirse por trabas burocráticas.

---

[15] Información obtenida de la siguiente dirección electrónica: www.correodehoy.com.mx/1999/300599otrasvoces.html

Otra alternativa podría ser el hecho de modificar el plazo de presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el texto vigente establece que el Presidente puede presentarlo a más tardar el 15 de noviembre, o el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83; pero sí el primer período ordinario de sesiones se inicia el 1 de septiembre sería posible poner como limite para la presentación el 15 de octubre, con lo cual se estaría ampliando en un mes el tiempo del que dispone la Cámara de Diputados para la discusión y aprobación del presupuesto.

El gasto neto total (la totalidad de las erogaciones del Gobierno Federal aprobada en el presupuesto) aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000 importa la cantidad de $1,195,313,400,000.00 y corresponde al total de ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación.

El gasto neto total se distribuye de la siguiente manera:

Poder Legislativo	$ 3,790,357,474.00
Poder Judicial	$ 8,075,766,038.00
Instituto Federal Electoral	$ 8,453,654,073.00
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	$ 283,000,000.00
Ramos Administrativos	$ 246,904,942,528.00
Ramos Generales	$ 555,978,321,245.00
Organismos descentralizados	$ 363,951,045,234.00

Para conseguir una administración eficiente y eficaz de los recursos públicos el presupuesto en su artículo 22 señala que los titulares de las dependencias, así como los órganos de gobierno y los directores generales o sus equivalentes de las entidades en el ejercicio de sus presupuestos serán directamente responsables de que se alcance con oportunidad y eficiencia las metas previstas en sus programas y en el decreto que contiene el Presupuesto de Egresos.

Un punto que me parece importante destacar en cuanto al Presupuesto de este año es el siguiente: se introducen disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria, señalando que los gastos menores, de ceremonial y de orden social, comisiones de personal al extranjero, congresos, convenciones, festivales, exposiciones; publicidad y en general las actividades relacionadas con la comunicación social a través de la radio y la televisión; servicios telefónicos, de energía eléctrica, agua potable, combustibles, materiales de impresión, fotocopiado, inventarios, ocupación de espacios físicos, así como otros renglones de gasto corriente; y alimentos y utensilios, deben sujetarse a criterios de racionalidad, austeridad y selectividad.

Siempre será mejor recortar el gasto en áreas no prioritarias como lo es el gasto corriente y no en áreas como las referentes al gasto social, pues hemos

dicho que **el logro del equilibrio prespupuestario y de las finanzas públicas no debe tener como costo el sacrificio de la inversión en gasto social.**

Como un mecanismo de evaluación y control del presupuesto, el Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito público deberá informar trimestralmente a la Cámara de Diputados sobre la ejecución del presupuesto, así como la situación económica y las finanzas públicas.

En cuanto a los mecanismos de control interno del presupuesto se establece la obligación de la SHCP de realizar periódicamente la evaluación financiera del presupuesto en función de los calendarios de metas y financieros de cada dependencia y entidad, por otra parte la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo verificará periódicamente los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades.

Por otra parte y atendiendo a su naturaleza el Poder Legislativo y Judicial, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuentan con sus propios órganos de control interno para vigilar el cumplimiento de lo señalado en el presupuesto. (art. 83 del Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación Para el Ejercicio Fiscal del año 2000)

3. Facultad para revisar la Cuenta Pública.

La facultad para revisar la Cuenta Pública constituye el instrumento de control legislativo del presupuesto cuya finalidad es comprobar si lo establecido en dicha disposición se ha cumplido o si se han violado los limites y formas establecidos para el ejercicio del gasto público por la Cámara de Diputados.

Como se mencionó en el capítulo anterior, fue con la reforma de 1874 que se confirió a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de aprobar la Cuenta Pública. En el texto original de la Constitución de 1917 dicha facultad era competencia de ambas Cámaras, posteriormente con la reforma de 1977 se retornó al esquema de la Constitución de 1857 asignando nuevamente facultades exclusivas a la Cámara de Diputados para conocer de la Cuenta Pública.

La conveniencia de que sea una sola de las Cámaras la que conozca del examen y aprobación de la Cuenta Pública es una cuestión muy discutida en la doctrina mexicana.

Es cierto que la expedición del Presupuesto de Egresos compete únicamente a la Cámara de Diputados, pero la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer la forma en que el Ejecutivo ha empleado los recursos públicos, mismos que siempre son escasos en una sociedad como la nuestra, y una tarea de tal magnitud bien podría estar a cargo de ambas Cámaras porque no existe un argumento lo suficientemente sólido como para sostener la exclusiva competencia de la Cámara de Diputados.

El profesor Tena Ramírez al exponer su punto de vista comenta: "Con la reforma implantada (entiéndase que hace referencia a la de 1977) se desconoce de hecho la idoneidad de la situación constitucional que tuvo a su favor una vigencia no interrumpida de sesenta años. Se excluye al Senado de la grave responsabilidad de enjuiciar la Cuenta Pública y se deja al Poder Ejecutivo a merced de la Cámara de Diputados, un órgano que por sí solo no integra Poder. En una democracia auténtica, esta reversión sería inadmisible."[16]

En efecto, sí el Senado interviene en la determinación de las fuentes de ingresos que abran de servir para cubrir los gastos públicos del año siguiente, no habría razón suficiente para privarle del derecho de participar en el examen de la manera en que han sido empleados los recursos que mediante los impuestos previamente establecidos con la participación del Senado, el gobierno ha gastado.

El argumento que se concretiza en el hecho de que los asuntos que afecten directamente al individuo deben ser competencia única de la Cámara de Diputados pierde fuerza y se desvanece ante el hecho de que la Cámara de Senadores interviene en la determinación de los impuestos y cargas tributarias que el individuo tendrá que cubrir. Lógicamente sí el Senado interviene en un acto tan trascendente como lo es el establecimiento de los impuestos (que es sin duda uno de los que más afectan de manera directa al individuo) no hay razón para negarle la intervención en la revisión de la Cuenta Pública.

Haciendo a un lado la discusión sobre la conveniencia o inconveniencia del sistema adoptado en la Constitución a partir de 1977 lo cierto es que de conformidad con el texto constitucional vigente la facultad para revisar y aprobar la Cuenta Pública del año anterior es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados por así establecerse en el artículo 74 fracción IV que expresa:

"Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
...IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo, *así como revisar la Cuenta Pública del año anterior*"

La facultad de revisar la Cuenta Pública constituye uno de los actos de control más importantes que tiene el Poder Legislativo en relación con el Ejecutivo, en este sentido Jorge Carpizo afirma: "A través de la cuenta pública el presidente debe de justificar tanto legal como contablemente los gastos que ha efectuado... Este es el acto más importante por medio del cual la constitución requiere que el poder ejecutivo sea controlado respecto a los gastos: que el dinero se gasto en lo que aprobó la propia cámara, y que el manejo de ese dinero se ha hecho con honradez y eficacia."[17]

---

[16] Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. Vigésima novena edición, Editorial Porrúa, México 1995, pág. 340
[17] Carpizo, Jorge. Op. Cit. Pág. 149

La revisión de la Cuenta Pública tiene como objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos señalados en los programas. (art. 74, fracción IV, párrafo cuarto de la Constitución Federal)

Es apremiante la necesidad de llevar a la practica lo que el texto constitucional señala, pues aunque formalmente la revisión de la Cuenta Pública constituye un elemento de control sobre el Ejecutivo en la práctica se convirtió durante muchos años en un simple y mero formalismo, en un acto burocrático sin trascendencia verdadera, sin que la Cámara de Diputados formulará objeción alguna respecto a las múltiples irregularidades cometidas en la asignación y ejercicio del gasto público. Por más perfecto que sea el esquema establecido en la ley, de nada servirá si no existe la voluntad real de ejercitarlo. Este debe ser el compromiso de los legisladores con el pueblo, sólo así se puede fortalecer al Poder Legislativo y a todas las instituciones democráticas del país.

Resaltando la inexistencia de controles reales Jorge Carpizo pone como ejemplo la revisión de la Cuenta pública de 1976, porque de acuerdo con el presupuesto para ese año se había autorizado al Ejecutivo a contratar empréstitos y créditos por 83,232 millones de pesos, sin embargo contrajo deuda por un monto de 123,557 millones, lo cual significaba un 48.8% más del monto que había autorizado el Legislativo, cantidades que se gastaron sin autorización de la Cámara de Diputados. No obstante lo cual los diputados priístas no tuvieron problema alguno en aprobar la Cuenta Pública en defensa de las instituciones.[18]

El hecho de que el Presidente pueda disponer irrestrictamente de los fondos públicos es algo inaceptable en un Estado de Derecho, los controles no pueden convertirse en meros formalismos, porque eso implica despojarlos de su telos, haciendo ineficaz cualquier propósito de construir un esquema que legitime el uso de los fondos públicos.

Hoy en día parece ser que las cosas están tomando un rumbo diferente y es el deseo sincero de los estudiosos de las finanzas públicas que las reformas constitucionales en materia de Cuenta Pública y la introducción de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación contribuyan a fortalecer un esquema real de pesos y contrapesos, y no de rivalidad entre los Poderes.

Aunque la Cámara de Diputados es la que en última instancia se encarga de aprobar la Cuenta Pública tiene la necesidad de apoyarse para su tarea en un órgano especializado, lo que se justifica por el hecho de ser necesario el contar con conocimientos muy técnicos que permitan desarrollar correctamente una actividad complicada como lo es el análisis del documento tan complejo que representa la Cuenta Pública. Para el desarrollo de esta tarea siempre ha existido un órgano sujeto al control de la Cámara de Diputados.

---

[18] Idem.

El día 30 de julio de 1999 se publico en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reformas a los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución tendientes a crear la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación como el órgano encargado de sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda en la tarea de auxiliar a la Cámara de Diputados en el examen de la Cuenta Pública. De acuerdo a los artículos transitorios del Decreto en cuestión, dichas reformas debían entrar en vigor el 1 de enero del año 2000 sin embargo debido a algunas cuestiones que no se contemplaron fue imposible que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación entrará a ejercer sus funciones en la fecha inicialmente prevista.

Antes de las reformas constitucionales de 1999 el órgano encargado de revisar la Cuenta Pública era la Contaduría Mayor de Hacienda la cual en términos del artículo 1 de su Ley Orgánica era definida como el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, y en el desempeño de sus funciones estaba bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados y de conformidad con lo que establecía la fracción II del artículo 74 constitucional a la Cámara de Diputados le correspondía vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

El texto actual del artículo 74 constitucional, en su fracción II asigna a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de 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.

Esta reforma tuvo como uno de sus objetivos principales fortalecer la autonomía de la entidad fiscalizadora, lo cual no implica sacarla del control de la Cámara de Diputados, sino simple y sencillamente asegurarle la libertad para desarrollar sus funciones de fiscalización sin atender a criterios partidistas o de cualquier otra especie, basándose únicamente en criterios técnicos.

Con las reformas señaladas se introdujo en la Constitución la Sección V que se refiere a la fiscalización superior de la Federación.

Según lo establece el artículo 79 constitucional la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación es el órgano técnico en el cual se apoya la Cámara de Diputados para le revisión de la Cuenta Pública y de acuerdo al mismo artículo la Entidad de Fiscalización tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que señale la ley secundaria.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tendrá a su cargo:

1. 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 el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a través de los informes que los mismos están obligados a rendir.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares. El mismo artículo 74 además faculta a la Entidad de Fiscalización para que en casos excepcionales pueda requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe.

Si del examen que realice la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación aparecen discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y a las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinaran las responsabilidades conforme a la ley. (art. 74, fracción IV, párrafo quinto de la Constitución Federal)

2. La Entidad de Fiscalización tiene la obligación de entregar el resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Además, dentro del informe que rinda a la Cámara de Diputados debe incluir los dictámenes de la revisión y un apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, el cual comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados y que tendrá el carácter de público.

3. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales. Adicionalmente esta facultada para efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para realizar sus investigaciones, para lo cual debe sujetarse a las formalidades prescritas para los cateos.

4. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes. También le corresponde promover las acciones de responsabilidad en contra de los servidores públicos, así como la presentación de denuncias y querellas penales.

El Titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación será designado por la Cámara de Diputados mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes; para poder ser titular de la Entidad se requiere (artículo 79 constitucional):

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

2. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

3. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude,

falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;

4. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación;

5. No haber sido Secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal o gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento; y

6. Los demás que señalen las leyes.

El problema de la entrada en funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación al que se hacía alusión en párrafos anteriores se originó de la manera siguiente: Según lo establecido en el artículo Segundo transitorio del Decreto de reformas a los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación debía iniciar sus funciones el primero de enero del año 2000, pero no sé previó un problema, debido a la imposibilidad del Congreso para llegar a un acuerdo en cuanto a la elaboración de la Ley Orgánica de ese organismo, no fue posible que durante su segundo período ordinario de sesiones se expidiera la Ley encargada de regular el funcionamiento de dicha institución y por esto no fue legalmente factible que la Entidad pudiera comenzar con sus funciones en la fecha prevista.

En este problema debe atenderse también a lo dispuesto en el artículo Tercero del Decreto en cuestión que nos dice:

"TERCERO.- En tanto la entidad de fiscalización superior de la Federación no empiece a ejercer las atribuciones a que se refiere este Decreto, la Contaduría Mayor de Hacienda continuará ejerciendo las atribuciones que actualmente tiene conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, su Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables hasta antes de la entrada en vigor del presente Decreto."

En consecuencia y de una interpretación integral de estas disposiciones normativas debe entenderse que aunque el texto constitucional habla de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la Contaduría Mayor sigue materialmente a cargo del examen de la Cuenta Pública.

También debe señalarse que de acuerdo a lo establecido en el mismo artículo Segundo transitorio del Decreto, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación no ejercerá las facultades señaladas en las fracciones I y IV del artículo 79 constitucional sino hasta la revisión de la Cuenta Pública correspondiente al año 2001.

4. Otras facultades del Congreso en materia financiera.

Los autores coinciden en señalar que los actos más importantes en materia de finanzas públicas son los que se concretan en la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública Federal; sin embargo tales actos no son los únicos que el Congreso tiene en materia de finanzas públicas; existen además otras facultades que la Constitución le otorga y que se constituyen en instrumentos de gran importancia para el Congreso.

Las otras facultades asignadas al Congreso en materia financiera son las siguientes:

1. Facultad del Congreso para dar las 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. (artículo 73, fracción VIII de la Constitución Federal)

De acuerdo a lo establecido en el texto constitucional ningún empréstito podrá celebrarse sino bajo los siguientes supuestos:

a) Para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos;

b) Los que se realicen con propósitos de regulación monetaria;

c) Las operaciones de conversión; y

d) Los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

Así pues sólo existen de acuerdo a la Constitución cuatro supuestos bajo los cuales es legítimo contraer un empréstito.

El Ejecutivo Federal debe de informar al Congreso de la Unión del estado de la deuda al rendir la Cuenta Pública anual y al remitir el proyecto de ingresos. También debe de informar trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. (art. 9 LGDP)

El Presidente al someter al Congreso las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos debe proponer los montos de endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo para financiar el presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente.

El Congreso al aprobar la Ley de Ingresos puede autorizar al Ejecutivo a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del

propio Ejecutivo se presenten circunstancias económicas que así lo exijan, debiendo de informar de inmediato al Congreso al hacer uso de esta facultad. (art. 10 LGDP)

Esto es una muestra clara del presidencialismo mexicano y de la falta de controles reales sobre la actuación del Ejecutivo; no es posible dejar el uso de un instrumento tan importante para la vida económica de un país a la voluntad y criterio de un solo hombre; lo correcto en todo caso sería la creación de un mecanismo rápido a través del cual el Presidente pudiera someter al Congreso una solicitud para contraer nuevos créditos, siendo el Congreso quien calificara si las circunstancias ameritan o no la necesidad de recurrir a montos mayores de financiamiento. En este caso el Congreso sí estaría ejerciendo un verdadero control, pero lo más importante de todo es que sería un control a priori y no posterior; encaminado a prevenir y no a remediar.

Para el ejercicio fiscal de 2000 la Ley de Ingresos en su artículo 2, autoriza al Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contratar, ejercer y autorizar créditos y empréstitos, otras formas de crédito público e inclusive emisión de valores por un monto de endeudamiento externo que no exceda de 3,500 millones de dólares, y de igual forma se autoriza al Ejecutivo un endeudamiento neto interno hasta por 90 mil millones de pesos. Ahora bien, en casos de que el endeudamiento neto externo sea inferior al autorizado, el Ejecutivo Federal podrá emitir deuda interna adicional hasta por el equivalente en moneda nacional de esa diferencia.

Lo que no parece muy correcto es autorizarlo para contratar endeudamiento interno adicional al autorizado siempre que los recursos obtenidos se destinen integramente a la disminución de la deuda pública externa, y se dice que no es muy correcto porque esos montos de endeudamiento no se destinan a proyectos que incrementen directa o indirectamente la calidad de vida de la población mexicana, sino que únicamente se contrata más deuda para cubrir la ya existente; en esta forma se paga por un lado, pero se contrae más deuda por el otro.

El Presidente de la República tiene la obligación de informar al Congreso de la Unión a más tardar el último día de marzo del 2001, de los empréstitos contratados durante el ejercicio fiscal presente en términos de lo establecido en el artículo 73, fracción VIII de la Constitución Federal.

2. Facultad para aprobar anualmente los montos de endeudamiento del Distrito Federal y las entidades de su sector público, mismos que deben incluirse en la Ley de Ingresos. (artículo 73, fracción VIII de la Constitución Federal)

En cuanto a este punto la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000, señala lo siguiente:

"Artículo 2-A. Se autoriza al Distrito Federal a contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas de crédito público para un endeudamiento neto de

6,000 millones de pesos para el financiamiento de obras y proyectos de inversión contemplados en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2000."

En adición a lo antes señalado existen otros requisitos a los cuales debe sujetarse el endeudamiento autorizado al Distrito Federal siendo estos:

a) Los proyectos y programas que se realicen se apegarán a las estipulaciones constitucionales legales aplicables.

b) El endeudamiento deberá contratarse, preponderantemente, a través de la Banca de Desarrollo preferentemente, por conducto del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

c) El monto de los recursos crediticios y el ritmo al que procedan deberá llevar una correspondencia directa con las ministraciones de recursos que vayan presentando tales obras, de manera que el ejercicio y aplicación de los recursos crediticios deberá darse a paso y medida en que proceda el pago de las citadas ministraciones. En todo caso el desembolso de recursos crediticios deberá destinarse directamente al pago de aquellas obras y proyectos que ya hubieren sido adjudicados bajo la normatividad correspondiente.

d) El Gobierno del Distrito Federal informará trimestralmente al Congreso de la Unión sobre el estado de la Deuda Pública de la entidad y el ejercicio del monto autorizado.

e) La Contaduría Mayor de Hacienda o en su caso la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, en coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, realizarán auditorias a los contratos y operaciones.

Al igual que todas las demás facultades del Poder Legislativo, esta es una facultad de la cual se debe hacer un uso correcto, atendiendo a criterios de beneficio social y no a criterios de conveniencia política. Recordemos que durante la elaboración de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000 se presentó una acalorada discusión sostenida por le Jefa de Gobierno del Distrito Federal quien propugnaba por que se otorgara al Gobierno de la Ciudad un techo de endeudamiento más alto del que el Congreso estaba dispuesto a asignarle. Todos estos problemas deben ser solucionados por el cauce legal y a través de los medios al efecto establecidos.

3. Facultad para crear o suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. (artículo 73, fracción XI de la Constitución Federal)

Complemento de esta facultad es lo señalado en el artículo 75 constitucional en el cual se dispone que la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de

Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que le corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de que por cualquier 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.

4. Facultad para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión que son el Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales. (artículo 73, fracción XIV de la Constitución Federal)

5. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban tener y dictar reglas par determinar el valor relativo de la moneda extranjera. (artículo 73, fracción XVIII de la Constitución Federal)

6. Para expedir la Ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. (artículo 73, fracción XXIV de la Constitución Federal)

En relación con este punto cabe aclarar que debido a la imposibilidad de las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso para llegar a un acuerdo respecto al contenido de la Ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización, no fue posible que durante el segundo período ordinario de sesiones llegaran a un proyecto común para expedir la Ley encargada de regular el funcionamiento y organización de la Entidad de Fiscalización; por lo cual la misma no ha podido entrar en funciones como estaba previsto en el artículo 2 transitorio del Decreto que reformó al artículo 79 constitucional; debiendo entenderse entonces que la Contaduría Mayor de Hacienda a pesar de ya no estar contemplada como tal en el texto constitucional sigue ejerciendo sus funciones.

7. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios; así como para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, Estados y Municipios las aportaciones correspondientes al servicio público de educación. (artículo 73, fracción XXV de la Constitución Federal)

8. Para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos; aguamiel y productos derivados de su fermentación; explotación forestal y producción y consumo de cerveza. (artículo 73, fracción XXIX-A de la Constitución Federal)

9. A la Cámara de Diputados le corresponde como facultad exclusiva la de 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. (artículo 74, fracción II de la Constitución Federal)

La tradición constitucional mexicana ha sido constante en este punto, pues desde 1824 se estableció la facultad del Congreso para tomar cuentas anualmente al gobierno, y ya desde la Constitución de 1836 correspondía exclusivamente, de acuerdo al artículo 52 de la Tercera Ley constitucional, a la Cámara de Diputados vigilar a través de una Comisión Inspectora el exacto desempeño de la Contaduría Mayor, así como nombrar a los demás jefes y empleados de la misma. Las bases orgánicas de 1843 continuaron con esta tradición, y posteriormente con las reformas a la Constitución de 1857 también se asignaron de manera exclusiva facultades a la Cámara de Diputados para vigilar por medio de una comisión el exacto desempeño de la Contaduría Mayor.

10. Ambas Cámaras pueden dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. (artículo 77, fracción I de la Constitución Federal)

11. Facultad del Congreso de autorizar a los Estados de la Federación para establecer derechos de tonelaje y contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. (artículo 118 de la Constitución Federal)

12. El Congreso tiene la facultad exclusiva de gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional. De igual modo el Congreso puede facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que el mismo Congreso haya expedido, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía nacional o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. (artículo 131 de la Constitución Federal)

El Ejecutivo Federal al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

CAPÍTULO IV

TRANSFORMACIÓN DE LA FACULTAD FINANCIERA DEL CONGRESO EN UN INSTRUMENTO DE JUSTICIA SOCIAL

CAPÍTULO IV.

TRANSFORMACIÓN DE LA FACULTAD FINANCIERA DEL CONGRESO EN UN INSTRUMENTO DE JUSTICIA SOCIAL.

1. Fortalecimiento del Poder Legislativo a través del ejercicio correcto de su facultad financiera.

Uno de los principales puntos dentro de la agenda de la reforma del Estado ha sido el de fortalecer al Poder Legislativo, porque se considera que un Poder Legislativo fortalecido puede constituirse en un verdadero instrumento de control sobre los actos del Poder Ejecutivo encarnado en el Presidente de la República. Sin embargo, parece ser que las más de las veces la intención loable de fortalecer a nuestro Congreso se ha quedado en discursos rebozados de buenas intenciones que por falta de capacidad o de voluntad no han podido plasmarse en ideas concretas.

Durante la presente administración el Presidente Ernesto Zedillo ha reconocido la necesidad de reconstruir el marco dentro del cual interactuan los Poderes Federales, asegurándose de que cada uno de ellos ejerza de manera libre y responsable las facultades que el texto constitucional le ha encomendado, permitiendo así, que exista una correcta relación de pesos y contrapesos tendiente a evitar el ejercicio abusivo del poder. Con esa intención, el presidente Ernesto Zedillo en la exposición de motivos de la iniciativa de decreto para reformar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Federal, enviada al Congreso en 1995 señalaba: "El control de un poder por otro, constituye un principio democrático fundamental y un elemento esencial de todo estado de derecho. La agenda política de hoy, sustentada en un amplio consenso social, confirma el principio de la división y equilibrio de poderes, de manera que se asegure a la sociedad que ningún poder pueda traspasar sus límites."[1]

Para lograr tal objetivo se requiere de una firme convicción por parte de todos los actores políticos, además debe tenerse siempre presente que un verdadero Estado de Derecho sólo se consigue cuando los Poderes se limitan y controlan entre sí; sin que esto implique obstaculizar el desarrollo de los otros Poderes, pues si el Estado tiene un fin común, no sería entendible que cada uno de los Poderes persiguiera un fin distinto.

La búsqueda por fortalecer al Poder Legislativo no implica transformarlo en un ente obstaculizador de la actividad del Ejecutivo, sino más bien coadyuvante pero al mismo tiempo capaz de sujetarlo al imperio de la Ley.

[1] Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Presidente Ernesto Zedillo a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 28 de noviembre de 1995.

En la Constitución se hace la asignación a cada uno de los Poderes de una esfera de acción dentro de la cual su actuar es legítimo, pero no se puede permitir que ninguno de ellos se adjudique facultades que no le competen o que haga un uso irresponsable de las mismas. Se debe de vigilar y procurar que ninguno de los Poderes invada la esfera de acción del otro ó que por conveniencias políticas renuncie al ejercicio de las facultades y obligaciones que la norma suprema le impone, pero aunque la Constitución formalmente asigne una gama muy amplia de facultades a un Poder ello no necesariamente se traduce ó implica un ejercicio adecuado de las mismas, pues debe tomarse en cuenta que en un determinado contexto espacial-temporal existen factores reales de poder que limitan, amplian o modifican su desarrollo.

México vive un período de transformaciones profundas; ellas moldean los nuevos derroteros por los cuales caminará nuestra Nación en los próximos años; la tarea de las personas comprometidas con el país debe ser la de asegurarse de contribuir en la medida de sus posibilidades a crear un esquema que asegure la construcción de un Estado democrático, lo cual "implica necesariamente la independencia de los poderes legislativo y judicial, para que ambos ejerzan con plenitud las atribuciones que la constitución les confiere, y al hacerlas efectivas, eviten que un país... se rija casi por la voluntad de un hombre."[2]

Esta necesidad de construir un sistema verdaderamente democrático la expresa Jorge Carpizo en los siguientes términos: "En los casos en que el presidente mexicano ha usurpado funciones que pertenecen al pueblo y al poder legislativo, hay, con urgencia que regresárselas a estos, porque de lo contrario se están propiciando enfrentamientos estériles y luchas fratricidas para conseguir que puedan retornar a quien de acuerdo con la constitución las posee."[3]

En términos concretos fortalecer al Poder Legislativo significa terminar con su sometimiento al Presidente de la República, haciendo de sus controles sobre el Ejecutivo, controles reales y no virtuales porque cuando no existe un verdadero control sobre los actos del Ejecutivo se propicia la existencia de un régimen autoritario.

Fortalecer al Legislativo implica además, dotarlo de los mecanismos necesarios que le permitan hacer un uso responsable de sus facultades y especialmente de sus facultades en materia financiera, porque estas inciden directamente en la calidad de vida de los miembros de la sociedad.

En relación con la tendencia de fortalecer al Poder Legislativo existe un gran consenso entre todas las fuerzas políticas, las que han expresado la necesidad de ampliar y fortalecer las facultades del Congreso de la Unión y muy especialmente las relativas a la fiscalización del gasto público federal, buscando

---

[2] Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Duodécima edición, Editorial Siglo XXI, México 1994, pág. 10
[3] Idem.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

con ello un equilibrio adecuado entre los Poderes. Esta necesidad fue expresada por los diputados del PRD en los siguientes términos:

"El fortalecimiento de la división de poderes en la planeación, presupuestación, vigilancia y fiscalización de la Hacienda Pública Federal, responde en forma integral a una de las mayores preocupaciones de la nación en el momento actual: manejar con transparencia, honestidad y eficacia la hacienda pública, aspectos que se reconocen como uno de los pasos indispensables para abrir una nueva etapa en la reforma democrática del Estado"[4]

Establecer las fuentes de financiamiento, asignar el gasto público y ejercer un verdadero control sobre la aplicación del mismo es algo que requiere de un verdadero compromiso, se les debe entender como instrumentos de control, mecanismos que deben contribuir a elevar el nivel de vida de la población a través de la redistribución de la riqueza.

El desequilibrio tan marcado que hoy se vive entre los Poderes de la Unión es producto de las condiciones históricas que han implicado la necesidad de construir un Poder Ejecutivo fuerte; sólo así fue posible conducir al país a través de los innumerables conflictos internos y externos conservando la unidad de nuestra Nación. Dentro del período contemporáneo uno de los elementos que más ha contribuido a la construcción de este desequilibrio ha sido la existencia en el Congreso de una mayoría partidista perteneciente a la misma filiación política del Presidente, quien con base en lo que se ha conocido como "disciplina partidista" logró la subordinación del Poder Legislativo.

El expresidente Miguel de la Madrid al hablar sobre esta situación nos comenta: "Existe... la convicción de que México ha necesitado, y yo diría, que sigue necesitando, un gobierno fuerte, entendido éste como un gobierno con liderazgo y con capacidad de ejecución, apto para salvaguardar los valores fundamentales de la comunidad política, muy principalmente el de la soberanía nacional."[5]

Nadie niega que las condiciones históricas han exigido la configuración de un Presidente fuerte, pero nadie puede negar tampoco que las nuevas circunstancias requieren sujetar el ejercicio de las facultades presidenciales al imperio de la ley y a un verdadero control de sus actos por parte del Poder Legislativo.

---

[4] Iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 74, fracción IV, y a las leyes de Planeación, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LVI legislatura, a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 24 de abril de 1997.

[5] De la Madrid Hurtado, Miguel. El ejercicio de las facultades presidenciales. Segunda Edición, Editorial Porrúa/UNAM, México 1999, pág. 20

Uno de los puntos que se deben tener presentes al hablar del fortalecimiento del Legislativo es que este proceso se está dando dentro de un mundo en el cual la tajante división de Poderes tal como era concebida en la doctrina tradicional, no sólo no es posible en la práctica sino que resultaría perjudicial. El correcto desarrollo de las funciones del Estado requiere de una coordinación permanente entre sus diversos actores, en este contexto se impone a veces, la necesaria colaboración de los Poderes para el eficaz desempeño de sus funciones. Es por eso que el fortalecimiento del Poder Legislativo no puede fincarse en el debilitamiento del Poder Ejecutivo, sino en una nueva relación de respeto, comunicación, colaboración y corresponsabilidad.

La nueva estructura imperante en las sociedades contemporáneas demuestra que la relación de pesos y contrapesos concebida en el pensamiento político tradicional ha cambiado, ahora, **en el nuevo escenario político no sólo existen los tres poderes, debe contemplarse la presencia de otros actores como lo son lo partidos políticos, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y una sociedad civil cada vez más participativa.**

Es preciso demostrar que el Congreso y en general todo el Gobierno esta comprometido a hacer un uso eficiente, honrado y oportuno de los recursos públicos; en este sentido el ejercicio correcto de la facultad financiera le dará al Congreso una mayor credibilidad aumentando la confianza del pueblo en sus instituciones, porque sólo así, trabajando juntos el pueblo y las instituciones se lograrán alcanzar estándares más elevados de bienestar.

Debe pues entenderse, que la expedición de la Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos y la revisión de la Cuenta Pública no son simples actos de carácter administrativo ni están destinados a legitimar los actos del Presidente en turno, sino que son medios de control que buscan asegurar una asignación social del gasto público dando prioridad en todo momento a los sectores más desprotegidos quienes requieren de una mayor protección del Estado.

Para fortalecer al Poder Legislativo se le debe dotar de una mayor capacidad operacional que le permita estar en mejores condiciones para conocer las circunstancias y necesidades económicas de las distintas regiones del país, con lo cual podrá tomar decisiones más acertadas y bien informadas en materia financiera, lo que necesariamente debe traducirse en beneficios para la población. El conocer a fondo los problemas sobre los que se está actuando permite tomar decisiones responsables.

Un ejemplo de estas acciones dirigidas a incrementar su capacidad técnica y operacional es la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados mediante el acuerdo parlamentario publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de abril de 1998.

Esta Unidad es, de acuerdo al artículo 1 del acuerdo parlamentario en cuestión, un órgano de apoyo técnico, de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas en el análisis, organización y manejo de información relacionada con las finanzas públicas del país.

La Unidad de Estudios de Finanzas Públicas forma parte de la estructura de servicios legislativos, técnicos y administrativos de la Cámara de Diputados. Sus principales funciones son las siguientes:

1. Analizar los informes sobre la situación económica, financiera y de la deuda pública que presenta trimestralmente a la Cámara de Diputados el Ejecutivo Federal y elaborar un informe al respecto.

2. Analizar el informe anual sobre las acciones y los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en materia de finanzas públicas.

3. Analizar las iniciativas de presupuesto, ley de ingresos, leyes fiscales y los criterios de política económica que presente el Ejecutivo a la Cámara.

Con la creación de organismos como éste se fortalece sustancialmente a la Cámara de Diputados porque se le permite llevar a la practica las facultades que la Constitución le ha otorgado, haciendo con ello que las disposiciones constitucionales no sean sólo buenas intenciones sino verdaderos instrumentos de control y participación del Poder Legislativo en la toma de decisiones en materia económica.

Al dotar al Congreso de la capacidad técnica necesaria para ejercer sus facultades se le está otorgando una posición que le permite participar directamente en la determinación de las fuentes de ingresos y en la asignación del gasto público, contribuyendo a fortalecer un Estado democrático, en donde las decisiones importantes no son tomadas por un solo hombre sino que son producto del libre consenso de las fuerzas que actúan en una sociedad.

Otro claro ejemplo de acciones encaminadas a fortalecer las facultades del Congreso en materia financiera es la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, tema que será abordado en el siguiente apartado.

2. La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación como órgano de control efectivo y real del gasto público.

La preocupación por construir un órgano que se encargue de vigilar realmente el correcto empleo de los fondos públicos no es nueva, pero es una tendencia que se ha visto intensificada en los últimos años debido, en gran medida, a la participación cada vez mayor de una sociedad que exige saber como se emplea su dinero. Dentro de lo que se ha llamado la reforma del Estado una de las necesidades planteadas ha sido la creación de instrumentos y mecanismos que

permitan tener un verdadero control sobre los gastos públicos buscando que estos se hagan con honradez y eficiencia.

Como producto de esta tendencia se creó, mediante las reformas a la Constitución publicadas en el Diario Oficial del 30 de julio de 1999, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación que es el resultado de las diversas proposiciones vertidas al respecto por diferentes sectores políticos.

El proceso que culminaría con la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación se inició en el año de 1995 con una iniciativa de decreto presentada por el Ejecutivo Federal para reformar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución, misma en la cual el presidente Zedillo señalaba: "para atender un reclamo sentido de la propia sociedad y para dar continuidad al fortalecimiento del estado de derecho, se debe recoger y asumir la iniciativa de un amplio sector de la población para emprender una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al Gobierno y un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos."[6]

La iniciativa del Presidente expresaba además la necesidad de promover una reforma profunda a los órganos de control, que atendiera al equilibrio adecuado de los Poderes, asegurando que efectivamente se limiten y controlen entre sí, y que responda cabalmente a una sociedad que exige un rendimiento claro y puntual de cuentas que sea coherente con los avances y transformaciones que sufren los órganos de fiscalización de todo el mundo.

Con este fin la reforma propuesta por el Ejecutivo abarcaba en primera instancia la creación del órgano de auditoría superior de la Federación, al efecto proponía, a través del artículo 79, dar origen a una nueva sección en la Constitución en la que se contendrían las disposiciones fundamentales en materia de la naturaleza, atribuciones principales, organización y dirección del órgano de auditoría y los requisitos de los auditores generales.

El artículo 73 facultaría al Congreso para expedir la ley encargada de regular la organización de la auditoría superior de la Federación y las demás leyes encargadas de regular la gestión, control y evaluación del sector público federal.

En la iniciativa presidencial se remarcaba que el órgano de auditoría debía ser imparcial, ajeno a cualquier interés partidista y dotado de plena autonomía para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones.

Lo que también se dejó claro es que tendría a su cargo fiscalizar en forma posterior el ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de las entidades públicas federales; la presentación cada

[6] Iniciativa presidencial antes citada.

año de un informe que contenga los resultados de la fiscalización y de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o una conducta ilícita, determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de las entidades públicas federales y fincar a los responsables las indemnizaciones procedentes o cualquier otro tipo de responsabilidad.

Un punto importante contenido en esta iniciativa era el de proponer que el órgano de la auditoría superior de la Federación estuviera administrado y dirigido por un cuerpo colegiado de auditores generales designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente; añadiendo que para poder ser auditor además de los requisitos de las fracciones I, III y IV a VI del artículo 95 constitucional debían tener prestigio profesional, capacidad y experiencia técnica.

Posteriormente, el 2 de abril de 1996 la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional presentó una iniciativa de decreto para reformar, entre otros, los artículos 74, 75 y 77 de la Constitución Federal.

Respondiendo a la tendencia generalizada de fortalecer al Poder Legislativo en su exposición de motivos los legisladores señalaban: "Acción Nacional considera un paso indispensable para el fortalecimiento del Poder Legislativo, el otorgarle a éste mayores atribuciones en materia presupuestaria y de control sobre la gestión gubernamental, de ahí que se propongan también reformas a los artículos 74 y 75 de la Carta Magna."[7]

La iniciativa del PAN buscaba entre otras, las siguientes adecuaciones: En primera instancia con respecto al artículo 75 proponía reformarlo para que hiciera referencia exclusivamente al proceso de fiscalización y control gubernamental. Reafirma la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda como el órgano técnico de la Cámara de Diputados al que le corresponde el proceso de fiscalización de gasto, manejo, y aplicación de los fondos y recursos de los tres Poderes de la Unión y el de cualquier otro ente que ejerza gasto público federal.

Uno de los puntos destacados que se contenían en esa iniciativa era el de no limitar la función de la Contaduría Mayor a revisar el simple apego a los criterios establecidos en el presupuesto, al cumplimiento de metas y programas y la exactitud y justificación de los gastos, sino también encomendarle verificar la regularidad, la eficacia, la economía y la eficiencia de la gestión gubernamental.

La iniciativa de la fracción parlamentaria del PAN proponía otorgar a la Contaduría Mayor de Hacienda la facultad de llevar a cabo las investigaciones necesarias para detectar la comisión de actos irregulares o ilícitos en el ejercicio

[7] Iniciativa de decreto que reforma, deroga y adiciona los artículos 26, 59, 61, 66, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 77, 89, 93 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de procurar un sano equilibrio entre los poderes de la Unión y fortalecer al poder Legislativo Federal, presentada por los diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LVI legislatura, ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el 2 de abril de 1996.

del gasto público federal, cuantificar los daños y perjuicios que afecten al erario público federal, proceder al fincamiento de las responsabilidades administrativas procedentes, así como señalar las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que procedan y en su caso presentar las denuncias penales.

Por lo que hace a la Comisión de Vigilancia la propuesta del PAN estaba dirigida a garantizar su independencia e imparcialidad, al efecto se proponía que la Comisión fuera integrada en su mayoría por diputados de partido distinto a aquél por el cual fue electo el Presidente de la República.

El Partido de la Revolución Democrática el 24 de abril de 1997 también presentó su propia iniciativa de reformas a la fracción IV del artículo 74 constitucional, así como a diversos artículos de la Ley de Planeación, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Ley de la Administración Pública Federal.

En el discurso pronunciado ante la tribuna de la Cámara de Diputados la diputada Ifigenia Martínez del PRD exponía:

> Debido a la importancia que tiene la reforma política del Estado que está promoviendo desde un principio nuestro partido y en el ánimo de contribuir al fortalecimiento del Poder Legislativo, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en esta legislatura, consideró que era necesario revisar no sólo la fase última del ejercicio presupuestal, sino todo el proceso de asignación de recursos desde su fase de planeación y presupuestación hasta la de fiscalización y seguimiento de ilícitos con objeto de darle racionalidad, transparencia y eficacia plena en el manejo de la hacienda pública, optimizar el uso de los recursos escasos y eliminar la corrupción y malos manejos...[8]

Al hacer referencia a la iniciativa de decreto de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución presentada por el Presidente la diputada Ifigenia Martínez argumentó: "Después de analizar el proyecto enviado por el Ejecutivo, se concluyó que dicho proyecto, además de incompleto, debilita aún más al Poder Legislativo, cuando es opinión generalizada la necesidad de fortalecer los actuales órganos de fiscalización del Poder Legislativo en el marco de las atribuciones constitucionales que le corresponden a esta soberanía."

De entrada, la iniciativa del PRD proponía fortalecer las atribuciones de la Comisión de Vigilancia y de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como cambiar el nombre de ambas instituciones, convirtiéndolas en la Comisión de Fiscalización y Vigilancia de la Hacienda Pública Federal y en la Fiscalía y Contraloría Mayor de Hacienda.

---

[8] Discurso pronunciado por la C. Diputada Ifigenia Martínez ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 24 de abril de 1997, durante la presentación de la iniciativa de reformas a la Constitución propuesta por el PRD.

La propuesta del PRD proponía la modificación de los plazos de la entrega de la Cuenta Pública así como de los informes referidos a ésta, debiendo ser entregada un trimestre después de terminado el año fiscal objeto del examen, esto es dentro de los primeros 10 días del mes de abril.

Otro cambio importante propuesto en la iniciativa del PRD era el de facultar a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar un programa trianual del gasto, el ingreso y la deuda pública federal, así como los criterios trianuales de política económica que los sustentaran, los cuales deberían ser enviados a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo Federal a más tardar el 30 de junio del segundo y el cuarto año de su gestión.

Sostenía que la denominación de contador mayor de Hacienda fuera cambiada por la de fiscal-contralor mayor de Hacienda, quien sería designado dentro de la terna propuesta por la Comisión de Fiscalización y Vigilancia de la Hacienda Pública Federal sometida a la votación del pleno de la Cámara de Diputados requiriendo el voto de las dos terceras partes para ser designado.

La iniciativa del PRD señalaba la conveniencia de que para conservar, microfilmar o destruir documentos justificativos y comprobatorios de la Cuenta Pública fuese necesaria la aprobación de la Cámara de Diputados, no pudiendo ser destruido ningún documento antes del plazo de dieciocho años.

Dentro de este panorama, debe observarse que la introducción en el texto Constitucional de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación es el resultado de un largo proceso en el cual ante todo se ha buscado fortalecer las facultades de fiscalización de los recursos públicos de la Cámara de Diputados, fortaleciendo a su vez a toda la institución representativa. Esa era, al menos formalmente, la intención de las reformas constitucionales de los artículos 73, 74 y 79.

Ahora bien, el que se logre la consecución de este objetivo no sólo depende de las modificaciones legales sino de una verdadera voluntad e intención comprometida de llevarlas a cabo en la realidad.

No obstante que hemos dicho que las reformas buscan fortalecer la transparencia, eficiencia y honradez en la aplicación del gasto, debe señalarse también que las adecuaciones al texto constitucional, si bien son resultado de la participación de varios sectores, retoman en gran medida el esquema diseñado por el Presidente en la iniciativa que presentó en el año de 1995 y a excepción de algunos puntos, el texto reformado de los artículos citados corresponde al propuesto en la iniciativa presidencial. En este sentido hay que tratar de observar si en realidad se fortaleció notablemente a las instituciones encargadas de fiscalizar el gasto público federal, ó si más bien las reformas se vieron limitadas a un cambio de forma y no de fondo.

Para ello es preciso analizar el contenido del artículo 79 constitucional mismo que a continuación se expone:

SECCIÓN V

De la Fiscalización Superior de la Federación.

ART. 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. 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 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 fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda las informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar 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 efectuar 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, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y las sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación en el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

Es evidente que las reformas al artículo 79 constitucional retomaron principalmente el sistema esbozado en la iniciativa presidencial considerando tan sólo algunos puntos de las iniciativas de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática; es inocultable la influencia que sigue ejerciendo el Presidente de la República sobre el Poder Legislativo, que en general, considera más valiosa la opinión del Presidente que la de los demás legisladores.

El artículo 74 en su fracción II actualmente dispone que corresponde a la Cámara de Diputados como facultad exclusiva la de coordinar y evaluar sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión el desempeño de las actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación; mientras que de acuerdo al texto anterior le correspondía vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, así como nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina

Lo que sin duda es patente es que a pesar de los textos llenos de ideas para ampliar los fines de la revisión de la Cuenta Pública el texto anterior y el vigente son idénticos al definir el objeto de la revisión de la Cuenta Pública en los siguientes términos: "La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas."

Luego entonces, es válido preguntarse cuál es el cambio real, el cambio de fondo en la facultad para revisar la Cuenta Pública, si su objetivo antes y después de la reforma sigue siendo el mismo. ¿Se ha operado entonces una verdadera modificación en su telos?

En este aspecto se puede sostener que la propuesta del PAN era mucho más completa pues buscaba que en el proceso de examen de la Cuenta Pública se revisara no sólo el apego a los criterios establecidos en el presupuesto, el cumplimiento de metas y programas y la exactitud y justificación de los gastos, sino que abarcara además la regularidad, la eficacia, la economía y la eficiencia de la gestión gubernamental.

En algunos aspectos parece que no se incrementaron sustancialmente las facultades del órgano fiscalizador, porque las mismas ya estaban contempladas en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y únicamente se elevaron al rango constitucional; así por ejemplo, cuando en la Constitución se faculta a la Entidad de Fiscalización para efectuar visitas domiciliarias 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, no se le confirió ninguna facultad que no tuviera, porque ya el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda la facultaba en estos términos:

ART. 19.- La Contaduría Mayor de Hacienda, para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere el artículo 3o de esta ley, goza de facultades para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorías y, en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones.

En cuanto al término para que el Presidente presente a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública del año anterior este no sufrió modificación alguna y se conservó como plazo los primeros diez días del mes de junio.

Lo que sí cambio fue la fecha para que la Entidad de Fiscalización entregue a la Cámara de Diputados el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública siendo a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación, mientras que antes de las reformas y según lo establecido en el artículo 3, fracción II, inciso b de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda debía ser dentro de los primeros diez días del mes de septiembre del año siguiente al de su presentación.

Al respecto se puede hacer el siguiente comentario: la intención de fortalecer los mecanismos de fiscalización implica la necesidad de acortar el período para la revisión de la Cuenta Pública, así se intentó a través de la reforma y se redujo el plazo para la presentación del informe antes referido de los primeros diez días de septiembre al 31 de marzo del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, pero esto no es suficiente puesto que una vez terminado el ejercicio fiscal transcurren por lo menos un año y tres meses para que se de a conocer el informe de la revisión de la Cuenta Pública.

Es trascendental para un verdadero fortalecimiento de los órganos de fiscalización que se acorten los plazos de la revisión de la Cuenta Pública, mientras más corto sea el plazo entre el termino del ejercicio presupuestal y la aprobación de la Cuenta Pública habrá mayores condiciones para castigar cualquier irregularidad en el ejercicio del presupuesto.

Esta es la posición que sostiene Laufenburger al decir: "Solamente sobre las cuentas públicas comprobadas y comentadas por organismos superiores e independientes, y no por simples datos estadísticos, puede juzgar el Parlamento

válidamente sobre la gestión del gobierno y juzgar asimismo sobre la responsabilidad de los ministros; pero semejante juicio no es válido si las cuentas no son rendidas con celeridad; se pierde su interés si se refieren a hechos realizados en un lejano pasado."[9]

El autor citado añade: "Por otra parte no es posible para el Parlamento apreciar lo bien fundado de las previsiones presupuestarias sino en tanto que conozca el monto real de los gastos realizados y de los ingresos recaudados en el curso de un período bastante cercano a la fecha en que hayan sido establecidas las previsiones necesarias."[10]

En base a todo lo antes expuesto se puede sostener que las reformas no incrementaron de manera notable las facultades del órgano de fiscalización, sino que sólo reconocieron en una rango constitucional las facultades que ya de por sí tenía conferidas en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Es preciso una verdadera reforma que fortalezca a los órganos encargados de fiscalizar los recursos federales para así transformarlos en órganos de control efectivo del gasto público.

3. La justicia social aplicada a la facultad financiera.

La justicia social es un término al que frecuentemente se hace referencia tanto a través de los discursos oficiales como en las proclamas de la oposición. No obstante ello, la justicia social sigue siendo un concepto vago cuya comprensión es difícil. Las más de las veces los políticos al hacer referencia al mismo –parece ser- ni siquiera saben a ciencia cierta a que se están refiriendo, pero es una palabra que sin duda les suena muy bonito.

Proporcionar una definición sobre este concepto no es tarea que pueda considerarse fácil porque tal como lo señala Kenneth Minogue la justicia social es un término abstracto sin un referente concreto.[11] Además debe tenerse en cuenta que un concepto puede ser definido bajo diferentes perspectivas, las que parten de una visión diferente del mismo objeto y que en consecuencia arrojan resultados diversos. Es pues la pluralidad parte innata del mundo de las ideas y es por ello que ninguna definición será del todo satisfactoria para aquellos que la analicen.

---

[9] Citado por Sergio Francisco de la Garza en la obra Derecho financiero mexicano, pág. 193

[10] Idem.

[11] En este sentido Kenneth Minogue comenta: "social justice is an abstract term refering to the pure ideal which underlines these various projects. It referes to a society in which everything currently and conventionally regarded as a benefit or an advantadge (or a 'privilege'- these are all the technical terms of the family's discourse) available in modern life is freely available to all." Cuya traducción sería "la justicia social es un término abstracto que hace referencia al puro ideal que incluye varios de estos proyectos. Se refiere a una sociedad en la cual todo lo actual y convencionalmente considerado como un beneficio o una ventaja (o como un privilegio, estos son todos los términos técnicos de este discurso) disponible en la vida moderna, es libremente accesible para todos."

Partiendo de esas premisas podemos decir que en un primer sentido la justicia social se concretiza en la obligación del Estado de redistribuir los elementos de bienestar en una sociedad, de manera tal que cada persona pueda al menos gozar de un estándar mínimo en su calidad de vida.

La justicia social entendida en este sentido es el esquema dentro del cual el Estado se encarga, por obligación y no por caridad, de asegurar a todos los miembros de la sociedad una calidad mínima de vida que les permita tener acceso en iguales circunstancias a los beneficios del desarrollo económico. En estos términos la justicia social se constituye en una verdadera obligación del Estado cuyo fundamento se puede exponer de la siguiente manera: sí el Estado tiene como fin primordial el bienestar común, es lógico que sea su obligación el realizar todas las acciones que dentro de su esfera de acción le sean permitidas para asegurar que esa finalidad se cumpla en la medida de lo posible.

Esta justicia no se basa en la consideración a priori de igualdad de todos los miembros de una sociedad determinada, por el contrario su real importancia es que parte de la consideración de que la igualdad no existe en la vida real; existen pobres y ricos, cultos e ignorantes, etcétera (en este caso la igualdad es un ideal, no un presupuesto que se tome por válido); se basa en situaciones concretas del mundo del ser, y es atendiendo a esas circunstancias, a esa realidad evidente que no puede ser negada, que se buscan implementar las acciones necesarias para tratar de disminuir las enormes diferencias que la vida en comunidad y la propia naturaleza han generado. Obvio es que tales diferencias no pueden ser eliminadas totalmente, porque eso es una utopía, pero llevarlas a limites aceptables es una tarea que sí debe ser asumida por cualquier Gobierno.

Dentro de estos lineamientos es claro que la determinación de las fuentes de ingresos y de la manera en que se asigne el gasto público debe partir de la premisa de que no todos los sectores de la población están en igualdad de circunstancias, sino que existen algunos que requieren de un mayor apoyo del Gobierno y consecuentemente a ellos se deben destinar, con base en criterios de justicia social, mayores montos de recursos públicos porque sólo así se pueden elevar los niveles de bienestar social y la calidad de vida de los miembros de la comunidad.

Esa es pues, la forma en la que la justicia social se aplica a la facultad financiera y es el camino en que esa facultad se puede convertir en un real instrumento de justicia social.

Los problemas sociales no se resuelven negando su existencia, sino estudiando sus causas y tratando de buscar soluciones de fondo que resuelvan el problema y no sólo lo mitiguen.

En este contexto la justicia social también implica una vigilancia real de la manera en que se gastan los fondos públicos porque todos nosotros de una manera directa o indirecta contribuimos al gasto público y al hacerlo

nos vemos privados de una parte de nuestra riqueza, por lo mismo no es tolerable que esos fondos sean destinados a fines distintos de los que la Cámara de Diputados ha autorizado.

Sí se quiere concretizar aún más este concepto se podría decir que justicia social es asegurar a todos un acceso gratuito a la educación en todos sus niveles, asegurar asistencia médica, empleos bien remunerados, servicios como agua, drenaje o luz eléctrica, una vivienda digna, etc.

Eso sólo se puede hacer a través de una asignación social del gasto público que atienda a elementos cuantitativos y cualitativos; mediante el establecimiento de cargas tributarias proporcionales y equitativas; de la utilización del gasto público como un factor de redistribución de la riqueza; de la confiabilidad, control y planeación adecuada en el manejo del gasto público y de una redeterminación de las facultades del Congreso en materia financiera que le permitan asumir este compromiso con los desfavorecidos. Un uso social y no político del gasto público debe ser el objetivo.

A. Establecimiento de una carga tributaria proporcional y equitativa.

El poder tributario de la Federación que se ejerce a través del Congreso de la Unión no es absoluto ni en grado alguno puede considerarse omnímodo porque esta sujeto a los límites que la propia Constitución le señala.

El fundamento del poder tributario del Estado mexicano se encuentra en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Federal la que faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

En correlación con el precepto anterior la fracción IV del artículo 31 constitucional consigna como una de las obligaciones a cargo de los mexicanos la de contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Distrito Federal, o el Estado o Municipio en que residen; de la manera proporcional y equitativa que señalen las leyes.

De esto se desprende que las contribuciones a cargo de los particulares deben necesariamente:

a) Estar establecidas en ley;

b) Ser proporcionales y equitativas; y

c) Estar destinadas a sufragar el gasto público

Estos principios no son de ninguna manera de reciente creación en nuestro sistema legal, sino que han estado presentes a lo largo de las diversas disposiciones constitucionales mexicanas. Así por ejemplo el Reglamento Político Provisional de Imperio Mexicano en su artículo 15 disponía que "todos los

habitantes del Imperio deben contribuir en razón de sus proporciones a cubrir las urgencias del estado"

Por su parte la Constitución de 1836 señalaba en su artículo, 3 fracción II que era obligación de los mexicanos "cooperar a los gastos del Estado en las contribuciones que establecen las leyes y le comprenden."

La Constitución de 1843 en su artículo 9, fracción XII decía: "A ninguno podrá gravarse con otras contribuciones que las establecidas ó autorizadas por el Poder Legislativo, ó por las Asambleas Departamentales en uso de las facultades que les conceden estas bases."

Al respecto la Constitución de 1857 expresaba en su artículo 31 la obligación de todo mexicano de contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En términos simples el principio de legalidad contenido en la fracción IV del artículo 31 constitucional significa que todas las contribuciones deben estar previstas en la ley, pudiéndose resumir en el aforismo "nullum tributum sine lege." El principio de legalidad significa además "que la ley que establece el tributo debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación tributaria, esto es, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la prestación; por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa."[12]

Por lo que hace a las garantías de proporcionalidad y equidad contenidas en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido a través de la jurisprudencia que la proporcionalidad y equidad de las contribuciones, a pesar de no estar contempladas dentro del capítulo respectivo de la Constitución, constituyen garantías individuales. (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1965. Primera Parte, Pleno, Tesis II, pág. 42)

En relación con estos mismos conceptos la doctrina mexicana no es uniforme; algunos autores consideran a la proporcionalidad y equidad como sinónimos mientras otros creen definitivamente que existe una diferencia sustantiva entre ambos conceptos.

Dentro de mi particular perspectiva sí existe una diferencia entre ambos preceptos, debiendo entenderse que la proporcionalidad significa que las cargas tributarias se establezcan atendiendo a la capacidad contributiva del sujeto pasivo; mientras que la equidad hace referencia al hecho de que las contribuciones deben ser universales, es decir que deben aplicarse para todos aquellos individuos que se encuentran en la misma situación o circunstancia.

---

[12] Cortina, Alfonso. Curso de política de finanzas públicas de México. Editorial Porrúa, México 1997, pág. 2

Independientemente del criterio que se adopte lo cierto es que tanto la proporcionalidad como la equidad buscan que en materia impositiva se dé lo que se ha denominado como "justicia tributaria" que en términos más simples puede ser asemejada a la justicia distributiva: "En la distribución de las cargas, la justicia distributiva exige tratar a los iguales como iguales y a los desiguales como desiguales. Tal postulado no puede cumplirse si no es tomando en cuenta las distintas capacidades contributivas de los ciudadanos."[13]

En relación con las exenciones de impuestos, las cuales en principio están prohibidas por el primer párrafo del artículo 28 constitucional; debe entenderse que esta prohibición sólo hace referencia a las que se otorgan no con carácter general, sino que se sustraen a un caso particular; así lo comenta el maestro Gabino Fraga:

"Esta prohibición ...indudablemente que no puede referirse a aquellos casos en los cuales se libra a una clase determinada de individuos o de actividades del pago de los impuestos, pues...la proporcionalidad y la equidad del impuesto exige que se reconozca la desigualdad de condiciones que hay entre los individuos, no significando la proporcionalidad en el impuesto la universalidad de su pago, sino como dice Vallarta, su relación con los capitales que afecta."[14]

En este punto, debe recordarse que no es nuestro objetivo el análisis exhaustivo de la potestad tributaria del Estado ni de todas las características de las contribuciones, sino sólo remarcar que el Congreso al establecer las contribuciones debe atender a los principios que la misma Constitución señala para evitar que se hagan recaer en el pueblo cargas demasiado pesadas, desproporcionadas, excesivas o ruinosas, porque esa no es la finalidad de la facultad impositiva.

En materia de distribución de facultades impositivas entre la Federación y los Estados nos limitaremos a exponer sucintamente los criterios que en nuestro sistema se han adoptado.

Debe entenderse de una interpretación conjunta de los artículos 73, fracción VII y 124 de la Constitución Federal que existe una concurrencia tributaria entre la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos; habiendo sólo limitaciones a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de ciertas materias a la Federación (artículo 73, fracción XXIX-A y artículo 131 de la Constitución Federal); restricciones absolutas a la potestad de las entidades federativas (artículo 117, fracciones III, IV, V, VI y VII de la Constitución Federal); y restricciones relativas (artículo 118, fracción I de la Constitución Federal).

---

[13] De la Garza, Sergio F. Op. Cit. Pág. 272

[14] Fraga, Gabino. Derecho administrativo. Trigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, México 1997, pág. 324

Según lo señalado en la fracción XXIX-A del artículo 73 constitucional, El Congreso tiene facultad exclusiva para imponer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior.

2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27 constitucional;

3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5. 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

Por su parte el artículo 131 constitucional señala que 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 aún 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 la Federación no puede establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y las leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117 constitucional.

En cuanto a las prohibiciones en materia impositiva para los Estados el artículo 117 constitucional dispone que éstos no pueden en ningún caso:

a) Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado; (fracción III)

b) Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; (fracción IV)

c) Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; (fracción V)

d) Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; y (fracción VI)

e) Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. (fracción VII)

En materia impositiva las entidades federativas tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión (artículo 118, fracción I de la Constitución Federal) establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Para alcanzar una verdadera justicia social en materia impositiva se requiere además de la observación de los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad al establecer las contribuciones, de una mayor participación de las entidades federativas en los ingresos que recauda la Federación, porque sólo así se puede dotar a los Estados de mayores recursos para llevar a cabo acciones en las áreas prioritarias como la educación, el combate a la pobreza, la salud y otros servicios públicos.

Como una consecuencia lógica de la política de impulsar un verdadero federalismo, la tendencia de otorgar participaciones sustanciales a los Estados en los rendimientos de los impuestos federales se ha visto fortalecida.

Es en la Ley de Coordinación Fiscal en donde este esquema de participaciones se encuentra contenido. En su artículo 1 esta Ley nos dice:

"Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Para que los Estados puedan participar de los impuestos federales deben de celebrar convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, solicitando adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El Fondo General de Participaciones se integra con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio; a su vez la recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. (art. 2 LCF)

Las participaciones federales que reciban los Municipios nunca serán inferiores al 20% del total de las participaciones que correspondan a cada Estado. Los Estados una vez que reciban las participaciones federales tienen cinco días para entregarle la parte correspondiente a cada Municipio.

Independientemente de las participaciones que reciben las entidades federativas y los municipios, a través del fondo general de participaciones; existen otras aportaciones federales que son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal y de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley. Los fondos establecidos (art. 25 LCF); así como las cantidades asignadas para cada uno de ellos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2000 son los siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. Recursos asignados: $105,652,544,700.00
II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. Recursos asignados: $20,022,700,000.00
III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Recursos asignados: $15,989,722,500.00
IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios. Recursos asignados: $15,030,339,150.00
V. Fondo de Aportaciones Múltiples. Recursos asignados: $5,206,253,646.00
VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos. Recursos asignados: $1,885,743,659.00
VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. Recursos asignados: $5,170,000,000.00

Es destacable el papel que juegan las aportaciones federales, porque se constituyen en verdaderos instrumentos de justicia social al estar destinadas específicamente, a la consecución y cumplimiento de fines concretos en las áreas consideradas como prioritarias. Con acciones como estas, el gasto público se constituye realmente en un mecanismo tendiente a elevar los niveles de bienestar de la población.

B. Determinación cuantitativa y cualitativa del presupuesto.

La forma en que se asigna y distribuye el gasto público es sin duda la manifestación de una voluntad política que se expresa a través de la Cámara de Diputados, pero esta voluntad no debe ser irrestricta, debe estar sujeta a normas y esquemas precisos que permitan que a través del presupuesto se exprese la verdadera voluntad de la sociedad. En este orden de ideas se dice que el presupuesto es la concreción de una voluntad política en el sentido de ser la manifestación de un consenso; de un acuerdo que sólo puede tener como fin último el bienestar social mediante la aplicación eficiente de los recursos públicos, porque estos son siempre escasos y ninguna sociedad por más próspera que sea puede darse el lujo de desperdiciarlos.

Dentro del esquema construido por las finanzas clásicas lo preponderante era determinar el monto global del gasto público con lo cual se buscaba un

equilibrio presupuestario y en última instancia un equilibrio en las finanzas públicas.

Actualmente las tendencias contemporáneas han coincidido en señalar que lo realmente relevante es la composición y la manera en que se asignen los mismos. No queremos decir que deje de ser relevante determinar los montos globales pero pasan a ser más importantes los criterios que se tomen en cuenta al hacer la asignación del gasto público.

En este contexto la pregunta que se hace el Estado al distribuir los recursos debe ser: ¿Cuales son las áreas que requieren de una mayor inversión? Esta respuesta y su solución estarán determinadas por las políticas que rijan la actividad del Estado en un momento determinado. El problema se concreta en decidir que es más relevante al elaborar el presupuesto, sí las consideraciones cualitativas o las cuantitativas.

En el sentido clásico la premisa sobre la cual se diseña todo el presupuesto es el equilibrio de las finanzas públicas no siendo admisible gastar más de lo que se tiene, pero por otro lado es innegable la existencia de necesidades apremiantes que requieren la intervención del único agente capaz ó al menos con interés en mitigarlas quien sólo puede ser el Estado, entonces siendo insuficientes los recursos la situación es clara o se mantiene la estabilidad financiera o se actúa para resolver el problema.

Aunque en estos términos pareciera que es un problema sin solución en realidad no es tal. Existe un hecho evidente que es la escasez de recursos por ello debe hacerse en primer término la determinación cuantitativa del presupuesto, es decir fijar claramente las cantidades de las cuales se puede disponer para el ejercicio fiscal siguiente; hecho lo cual se puede proceder a la asignación cualitativa del gasto público; es decir, sí somos conscientes de que los recursos de que se disponen son limitados lo congruente es hacer un uso eficiente de los mismos asignándolos a las áreas que se califiquen como prioritarias, **mismas que siempre y en todo caso deben contemplar acciones tendientes a combatir las desigualdades sociales; utopía es pensar que esas desigualdades se pueden eliminar, pero lo cierto es que sí pueden ser reducidas y mitigadas sí existe la voluntad para hacerlo.**

Lo que también debe quedar claro es que pedir se aumente el gasto público sin proponer las fuentes alternativas de las cuales se pretenden obtener los ingresos excedentes es reflejo de una actitud irresponsable, populista y demagógica

Con base en lo antes expuesto es factible sostener que la determinación cuantitativa y cualitativa del presupuesto no se excluyen entre sí, sino más bien debe entenderse se complementan y sí se les utiliza adecuadamente se traducen en un uso más eficiente del gasto público sin poner en riesgo la estabilidad financiera del Estado.

Claro que lo ideal sería poder disponer siempre de una cantidad ilimitada de recursos para poder aplicarlos en acciones de beneficio social –o cualesquiera otras que se califiquen como prioritarias- pero como esto sólo es posible en un mundo ideal deben entonces buscarse mecanismos que permitan atender las necesidades sociales sin provocar grandes desequilibrios financieros, porque estos tarde o temprano tendrán que ser pagados.

En síntesis, desde un particular punto de vista, parece no haber incompatibilidad entre ambos principios porque al saber que en un Estado como el nuestro los recursos son siempre escasos deben diseñarse a través de la participación democrática e incluyente de toda la sociedad los criterios que permitan utilizar los fondos públicos de manera eficiente aplicándolos a los sectores que más requieren de ellos.

Un hecho es claro y contundente: los recursos son escasos, luego entonces es de suma importancia determinar cuales serán los criterios que se van a emplear al distribuir el gasto público. Estos criterios serán sin duda determinados por las políticas que el Estado aplica pero en todo caso y necesariamente deben considerar como un área prioritaria el combate contra las profundas desigualdades sociales.

La orientación prioritaria hacía el gasto social es uno de los criterios cualitativos, que al menos formalmente, guían las políticas presupuestarias del Gobierno Federal. Así se desprende de las siguientes líneas del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000:

> Toda vez que los ingresos son limitados y pueden aumentar sólo gradualmente, y que existen objetivos del desarrollo nacional que requerirán de un mayor gasto público –el gasto social y el de infraestructura, por ejemplo- será preciso aplicar una política permanente de austeridad y racionalización de los componentes no prioritarios del gasto público. Por convicción y por absoluta necesidad, el presente gobierno deberá ser especialmente austero y eficiente en la aplicación de los recursos públicos.

Lo importante es que los criterios sean cualesquiera que se decidan adoptar para la determinación cualitativa del Presupuesto resulten del producto de la discusión y consenso entre los diversos sectores del país y no sean tan sólo el reflejo de las ideas que un grupo o un solo hombre (llámese éste el Presidente) pretendan imponer a toda una sociedad.

Sí los criterios cualitativos que se toman en consideración para asignar el gasto público son el verdadero producto de este acuerdo estarán legitimados por la voluntad popular.

Por todo lo anterior es de suma importancia que el Congreso a través de su facultad financiera intervenga activa y no sólo pasivamente en la determinación de los montos y de la manera en que se van a asignar los gastos públicos; porque

como hemos puntualizado, si estas decisiones son producto de la voluntad popular serán legítimas, de lo contrario no serán más que criterios impuestos por un sector que no reflejan la voluntad de la sociedad.

En este sentido la facultad de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación se convierte en un verdadero instrumento de justicia social porque contempla la necesidad de asignar los recursos públicos a los sectores que la voluntad popular ha considerado más débiles y cuya atención tiene el carácter de prioritaria.

C. El gasto público como factor de redistribución de la riqueza.

Es generalmente aceptada por las corrientes financieras contemporáneas la importancia que el gasto público tiene como un elemento capaz de influir decisivamente en aspectos tales como el mejoramiento de la calidad de vida de la población a través de una redistribución de los ingresos y de la riqueza que en un sentido más amplio debe entenderse como una distribución del bienestar.

Las teorías sobre los beneficios del gasto público en la economía de un país son muy variadas y entre ellas una de las más conocidas es la del efecto multiplicador sostenida por John Maynard Keynes.

La exposición de cada una de ellas requeriría todo un estudio a parte, pues su extensión e incluso el grado de su complejidad no permite que se desarrollen en este apartado. En este caso lo realmente importante es tratar de plasmar en acciones concretas las teorías previamente desarrolladas, porque de lo contrario la discusión se vuelve estéril y carece de sentido.

La utilidad real de las ideas radica en orientarlas al diseño de acciones para mejorar la realidad presente; desde un particular punto de vista uno de los mecanismos que se pueden utilizar para asegurar que el gasto público se convierta efectivamente en un factor para la redistribución de la riqueza es el siguiente:

Si se quiere hacer del gasto público un instrumento para reasignar la riqueza y el bienestar se debe asegurar que independientemente del partido que esté a cargo de la administración pública, e independientemente de las voluntades a veces volubles e incluso arbitrarias de funcionarios y legisladores, se destine al gasto social un porcentaje importante en relación con el gasto público total consignado en el Presupuesto de Egresos.

Con ese objeto se pueden establecer en la Constitución o en la ley secundaria (que en este caso sería la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal) los mínimos porcentuales –considerados en relación con el gasto público total señalado en el presupuesto equivalente al 100%- que se deben asignar a cada rama considerada con el carácter de prioritaria, no siendo factible

que se asigne un porcentaje menor al establecido. De esta manera áreas como el combate a la pobreza, la educación, la vivienda y la salud tendrían asegurado un mínimo de recursos que le permitirían al Gobierno alcanzar las metas establecidas para cada una de ellas.

En esta forma se aseguraría que en el Presupuesto de Egresos siempre se destinará un porcentaje significativo al gasto social; así el Estado no descuidará la política social de atención a los sectores más desprotegidos y al mismo tiempo se procuraría conservar la estabilidad financiera, misma que también es un objetivo macroeconómico deseable.

Lo que debemos precisar es que el establecimiento de los mínimos porcentuales que se asignen a cada área de la política social y de los sectores prioritarios debe ser el resultado de una discusión democrática y debe basarse además en un profundo estudio técnico sobre los requerimientos monetarios de cada sector.

D. Confiabilidad y planeación en el manejo de los recursos públicos.

Para que la sociedad tenga confianza en que se hace un uso correcto, honrado y eficiente del gasto público es requisito previo que existan las condiciones de certeza de un proceso transparente, objetivo e imparcial en la revisión de la Cuenta Pública y la seguridad de que cualquier irregularidad o ilícito cometido en relación con los ingresos, gastos, administración y empleo de los fondos federales será castigada sin contemplación alguna. Si no existen esos requisitos es imposible exigir a la población que tenga confianza en el correcto empleo del gasto público.

Otro factor que puede contribuir a la creación de esa credibilidad es el de una difusión amplia de los resultados de la auditoría de la Cuenta Pública que informe oportunamente a la población.

Es imperativo que la Cámara de Diputados al revisar la Cuenta Pública ejercite un control efectivo sobre la actuación del Ejecutivo vigilando que los gastos se hayan realizado en estricto apego a lo establecido en el presupuesto, denunciando la existencia de cualquier irregularidad por mínima que esta sea, porque de esta manera habrá convicción de la transparencia en el manejo de los gastos públicos y se tendrá la seguridad de que estos no pueden desviarse a fines no autorizados ni ir a parar a los bolsillos de los funcionarios.

Lo que es cierto es que mientras existan desequilibrios tan profundos entre los tres Poderes de la Unión la confiabilidad en el manejo de los recursos públicos no podrá ser alcanzada, puesto que sólo en la medida en que se fortalezca el Poder Legislativo y exista un correcto esquema de pesos y contrapesos habrá una mayor eficacia en el control del gasto público.

Durante mucho tiempo el Presidente ha ejercido un empleo de los recursos en forma discrecional, irresponsable y sin estar sujeto a ningún control, escudándose en la mayoría partidista que existía en el Congreso para hacer nulos los mecanismos establecidos en la Constitución, esa situación es hoy intolerable y es por ello que debe ser combatida firmemente. Dentro de este combate la nueva conformación plural del Congreso es un elemento que sin duda alguna va a contribuir a un mayor control sobre el gasto público.

Sólo puede haber confiabilidad cuando existen los mecanismos e instituciones con la suficiente independencia, facultades y legitimidad para revisar la Cuenta Pública y denunciar cualquier irregularidad en el manejo y asignación de los recursos federales, sin atender a consideraciones de conveniencia política o de otra índole.

Considerando estas necesidades es que se presentaron varias iniciativas para reformar el sistema de control y fiscalización del gasto público, las cuales coincidieron en la necesidad de construir instrumentos más efectivos de fiscalización del uso transparente, honesto y eficiente de los recursos, así como en asegurar la autonomía de gestión del órgano técnico encargado de revisar la Cuenta Pública y su imparcialidad.

Otro de los puntos que se consideraron prioritarios fue el de dotar a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la facultad para formular y dar seguimiento al fincamiento de las responsabilidades detectadas a cargo de los funcionarios públicos en el ejercicio del presupuesto. Así se incluyo en el texto constitucional la facultad de la Entidad de Fiscalización para fincar directamente a los responsables de daños o perjuicios en la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de los entes públicos federales, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

Las reformas se orientaron también, a facultar a la Entidad de Fiscalización para requerir directamente a los sujetos sometidos al control presupuestal la información y documentos relacionados con el ejercicio del gasto público.

Todas estas reformas se encaminaron a fortalecer la transparencia eficiencia y honradez en el empleo de los recursos y en consecuencia demostrar a la sociedad que los recursos se ejercen de acuerdo al presupuesto y no discrecionalmente, contribuyendo así a crear en el seno de la sociedad la idea de que existe confiabilidad en el manejo de los recursos públicos.

Lo único que cabe esperar es que con la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación los deseos de contar con un órgano que realmente vigile el correcto empleo de los recursos federales se hagan realidad. El camino para conseguir una verdadera fiscalización de los recursos públicos es todavía largo pero al menos ya se ha empezado a recorrer.

En cuanto a la necesidad de que exista una adecuada planeación en el manejo y empleo de los recursos del Estado puede decirse lo siguiente: hemos reiterado que los recursos con los que cuenta el Estado son siempre limitados, por eso la manera en que serán empleados debe ser cuidadosamente planeada, y su aplicación se debe efectuar considerando los fines que se persigan y los mecanismos elegidos para su realización.

"Planificar significa reducir las posibles alternativas a aquéllas que son compatibles con los medios de que se dispone. Planeación es la actividad de hacer planes de acción para el futuro y programación la selección cuidadosa de los fines y medios para alcanzarlos."[15]

La importancia de una adecuada planeación radica en que deben contemplarse los recursos de los que se dispone para alcanzar las metas previamente establecidas. En este contexto, si de antemano se conoce la escasez de recursos debe en consecuencia procurarse una utilización óptima y eficiente de los mismos evitando cualquier clase de dispendio.

El papel relevante de la planeación en la consecución del desarrollo económico equilibrado y sustentable es resaltado por José Trinidad al comentar: "El desarrollo, el mejoramiento de los servicios a cargo del Estado, la correcta productividad de las empresas públicas y la eficiencia y honestidad de los recursos nacionales no pueden concebirse sin una adecuada planeación."[16]

La asignación de los recursos debe ser congruente con las prioridades establecidas en el plan de desarrollo que al afecto se formule. El cumplimiento de las metas trazadas en el plan dependerá de la coordinación entre los diversos sectores del Estado y de un ejercicio adecuado de las políticas económica y financiera.

El presupuesto no puede entenderse de manera aislada, sino como una de las piezas de la planeación para el desarrollo, por ello la manera en que el gasto se distribuya en el presupuesto debe ser respetuosa de los fines y medios establecidos en los planes y programas elaborados. Entendido así, es evidente que debe existir una estrecha coordinación entre los planes económicos y el presupuesto.

"La modernidad exige la planeación, la cual debe asumir varias características, si el proyecto político del cual es instrumento pretende conciliar la libertad individual con la justicia social. La más importante de esas características es que la planeación debe ser democrática..."[17]

---

[15] De la Garza, Sergio F. Op. Cit. Pág. 98

[16] Lanz Cárdenas, José T. La contraloría y el control interno en México. Publicado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el FCE, México 1987, pág. 465

[17] Gil Valdivia, Gerardo. Aspectos jurídicos del financiamiento público. Editorial Porrúa/UNAM, México 1989, pág. 10

Karl Mannhein al hablar de la planeación del desarrollo agrega: "La planeación del desarrollo, entendida como la planeación democrática, va más allá de ser sólo un esquema de racionalidad de la política económica. La planeación es un instrumento para la construcción de un sistema social complejo, a través de un esquema de planeación para la libertad y la justicia social, sujeta a control democrático."[18]

Es en el punto relacionado con la planeación democrática en donde surgen los problemas, porque una característica del esquema político mexicano ha sido la concentración excesiva de facultades en el Presidente, misma que ha tenido como base un sistema de leyes que conceden gran discrecionalidad al Ejecutivo, lo que en múltiples ocasiones se ha traducido en invasión de las esferas competenciales de lo Poderes Legislativo y Judicial. En materia presupuestaria, de planeación y de fiscalización la concentración de facultades en el Presidente no ha sido la excepción.

Así, mientras constitucionalmente se faculta al Legislativo para aprobar la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la revisión de la Cuenta Pública (instrumentos de gran importancia en el esquema de planeación), su participación en el Plan Nacional de Desarrollo es casi nula.

Por un lado la Constitución en su artículo 26 dispone: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación" pero al mismo tiempo en su último párrafo añade: "En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley." Remitiendo la participación del Congreso a la ley secundaria, que en este caso es la Ley de Planeación, misma que en su artículo 5 limita la participación del Congreso a su mero examen y opinión. Luego entonces, ¿Cómo puede considerarse democrática la planeación si el Congreso no tiene una intervención efectiva en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo?

No es posible que si mediante la planeación se fijan objetivos, metas estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados, se excluya entonces al Congreso de participar activamente en la misma.

Es de vital importancia que el Congreso participe en la elaboración de los objetivos y prioridades que el Gobierno Federal pretende alcanzar, por eso sería conveniente que se facultara al Congreso para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, de ese modo habría una mayor congruencia entre la asignación de recursos hecha en el presupuesto y los objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

---

[18] Manheim, Karl. Libertad, poder y planificación democrática. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1974, pág. 56

La participación del Congreso en la planeación de la política económica y social de la Nación debe ser integral y no sólo limitarse a la expedición de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación; su participación debe ampliarse a la aprobación de los criterios generales de política económica porque sólo así podrá existir una correcta planeación del gasto público.

En el ánimo de lograr una mejor planeación del gasto público sería conveniente fortalecer la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la elaboración de los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos; al efecto se propone que antes de que el Ejecutivo mande los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados, se envíen anteproyectos cuyo contenido será discutido en la propia Cámara, turnados nuevamente al Ejecutivo y así al llegar los proyectos, estos serán documentos verdaderamente consensados, sobre los cuales el Legislativo habrá ejercido activamente las facultades que la fracción IV del artículo 74 constitucional le concede, sin limitarse a discutir y aprobar documentos en los cuales no ha participado.

E. Búsqueda de un equilibrio entre los ingresos y egresos del Estado.

La búsqueda del equilibrio entre los ingresos y egresos del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos, básicamente porque dentro de las finanzas clásicas la estabilidad presupuestaria era considerada un elemento que reflejaba un buen manejo del dinero público, en consecuencia siempre se concibió al déficit como un producto de los desaciertos gubernamentales en el control de las finanzas del Estado.

El problema de conseguir el equilibrio de las finanzas públicas deriva de la constante insuficiencia de recursos, y de que al ser cada día mayores las tareas que las concepciones modernas asignan al Estado, se requiere en consecuencia, de una mayor cantidad de recursos que permitan sufragar los crecientes gastos públicos. Dentro de este panorama sólo puede haber dos alternativas posibles, sacrificar la estabilidad presupuestaria o reducir el gasto público en los sectores que se consideren no prioritarios.

Siempre parecerá más lógico gastar en la medida que los ingresos lo permitan, pero no siempre es posible tomar esta vía; ejemplificando esta visión el profesor Alfonso Cortina comenta: "Un viejo proverbio árabe de innegable exactitud, afirma que quien gasta menos de lo que gana procede sabiamente, quien gasta exactamente lo que recibe es un imprudente y quien se excede de su nivel de ingresos es un loco o un futuro defraudador."[19]

Puesto en esos términos, parece que la única forma de actuar correctamente es a través del establecimiento de políticas que aseguren en todo

[19] Cortina, Alfonso. Op. Cit. Pág. 263

momento la estabilidad presupuestaria, es decir, la estabilidad financiera, pero esta percepción que por mucho tiempo fue válida (lo sigue siendo, pero no en un sentido estricto) ha evolucionado porque a la par que han cambiado las tareas asignadas al Estado se ha visto la necesidad de que el gasto y el ingreso se utilicen como instrumentos que más allá de satisfacer el pago de los compromisos necesarios para el sostenimiento del aparato estatal, permitan actuar financieramente influyendo en el desarrollo de la actividad económica.

El principio del equilibrio presupuestario fue eje rector de la actividad económica del Estado hasta 1929, año en que la crisis de los países capitalistas evidenció la necesidad de replantear las bases sobre las cuales descansaban las finanzas públicas; fue entonces cuando algunos economistas, entre otros, John Maynard Keynes sostuvieron una nueva teoría sobre el gasto público, reconociéndolo como un instrumento de política fiscal que podía tener un efecto multiplicador en la economía y contribuir a lograr un pleno empleo y mejorar la situación económica.

Es cierto que siempre será deseable la presencia de estabilidad y equilibrio en las finanzas públicas, pero dicho equilibrio no debe ser contemplado como un fin en sí mismo por el cual deban sacrificarse otros objetivos de la política económica, como lo son las acciones encaminadas a combatir la pobreza extrema el desempleo o el analfabetismo, tan sólo por citar algunas.

Ante el panorama de ser siempre escasos los recursos con que cuenta el Estado se puede o bien recurrir a fuentes extraordinarias como lo es el empréstito o a recortar el gasto público; pero en todo caso se deben analizar detallada y cuidadosamente las consecuencias que produciría cada decisión. Además se tiene que decir que no existen recetas generales, sino que dependiendo de cada situación en particular serán las medidas de política económica que deban adoptarse.

Así entonces, puede ser que algunas veces sea menos oneroso recurrir a fuentes extraordinarias como el empréstito que a los impuestos extraordinarios, porque aún existiendo déficit en el presupuesto se estará haciendo un uso del gasto público que "incrementa la renta nacional en un ritmo superior al aumento de la deuda pública, que de nada sirve un equilibrio presupuestario si un país padece de un desequilibrio económico, por lo que considerando que el equilibrio presupuestario debe ser la norma general, la estima sin embargo susceptible de excepciones y flexible según las circunstancias, por lo que en ocasiones y en forma transitoria puede ser conveniente el desequilibrio presupuestario."[20]

Es importante resaltar lo que comenta el autor antes citado, es claro que el equilibrio presupuestal debe ser la constante, pero es más claro que este principio no es absoluto e inmutable, sino flexible y adaptable a las circunstancias económicas que se viven en un momento determinado. En este sentido se puede

[20] Ibid. Pág. 131

señalar que el principio del equilibrio presupuestario ha evolucionado hacia una concepción más amplia que no sólo se basa en un mero equilibrio de los ingresos y egresos estatales sino en el equilibrio global de la economía.

Dentro de esta visión, el equilibrio presupuestario se reduce a un simple elemento más, de todo un esquema, pudiendo ser válido en ocasiones recurrir al déficit fiscal con el objeto de actuar financieramente en la economía, básicamente buscando reactivarla o distribuir más equitativamente los beneficios de la misma.

Así pues, dentro de una visión global de las finanzas públicas el equilibrio presupuestario debe ser valorado como un factor pero no como un fin per se; porque sólo es uno de los elementos del sistema económico de una nación y su consecución no puede darse en detrimento de otros objetivos ni puede convertirse en una obsesión del Gobierno.

No obstante que dentro de la ciencia de las finanzas públicas se habían llegado a las concepciones que en los párrafos anteriores se acaban de exponer, con el surgimiento del neoliberalismo se replantearon nuevamente las bases de la actuación financiera del Estado y de los beneficios derivados de finanzas públicas sanas.

Dentro de la nueva visión construida por el sistema neoliberal la búsqueda de finanzas públicas sanas (equilibrio entre los ingresos y egresos estatales) se transformó en un objetivo prioritario que debía ser alcanzado a toda costa porque es uno de los indicadores macroeconómicos que refleja una economía fuerte, sólida y creciente, en atención de lo cual siempre es deseable para los gobiernos alcanzar el saneamiento de las finanzas públicas.

No hay duda de que en "el modelo de la economía de mercado mexicano, la transparencia y equilibrio de las finanzas públicas fueron elevados a la categoría de supremo interés protegido."[21]

Así se planteó en el sexto informe de gobierno del presidente Salinas en donde se señalaba: "La estabilidad macroeconómica se funda en la corrección estructural de desequilibrios fiscales y monetarios. La adecuada formulación y ordenada ejecución de las políticas de ingreso y gastos públicos permitieron reducir el déficit de niveles de 12.5% en 1988 a resultados superavitarios equivalentes al 0.5% y el 0.7% del PIB en 1992 y 1993, respectivamente, resultados que no incluyen los recursos provenientes de la privatización de empresas públicas."[22]

En el mismo texto se añade: "La eliminación del déficit se logró mediante la corrección estructural de las finanzas públicas. El equilibrio fiscal es sostenible en el futuro. El gobierno ha dejado de absorber el ahorro de la sociedad,

[21] Witker V., Jorge. Introducción al derecho económico. Editorial Harla, México 1995, pág. 89
[22] Sexto Informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

consolidando la estabilidad macroeconómica y liberando recursos para financiar proyectos productivos de los particulares."[23]

De una simple lectura de las líneas anteriores se observa que dentro del esquema neoliberal se regresó a las antiguas concepciones del gasto público como un desperdicio de recursos y no como un elemento que permite redistribuir los beneficios del desarrollo.

En relación con el superávit presupuestal conseguido durante los años finales del sexenio salinista, la visión de algunos sectores de la población fue la siguiente:

> (Es) Una verdadera desgracia nacional. Mediante la reducción de la inversión pública y del empleo, lo mismo que de los sueldos y salarios de sus empleados de base –en su mayor parte maestros y médicos- el Gobierno logra generar un gran superávit para sanear sus finanzas. Sacrificio estéril, ya que un aspecto central de la crisis que estalló en diciembre pasado, (1994) al final del sexenio, fue la quiebra de las finanzas públicas, su incapacidad de pago de deuda interna que obligó al Gobierno a convertirla en una cuantiosa deuda externa. En consecuencia, debido a esa quiebra de las finanzas públicas, asociada a un sobreendeudamiento del sector privado, se reproduce un círculo vicioso del endeudamiento externo: entre más se debe más se pide prestado y entre más empréstitos se reciben mayor es la deuda externa.[24]

En el mismo sentido encontramos la siguiente opinión:

> ...lo más grave es que el superávit de las finanzas públicas, ortodoxamente conseguido, afecta múltiples áreas del desarrollo económico y social de México. Más aún, la reducción general del gasto público programable (-32.3% entre 1982 y 1992) no sólo ha producido efectos contractivos inmediatos sobre el nivel general de la actividad económica y el bienestar social, sino que compromete el porvenir de nuestro país, al contraer severamente el gasto en fomento sectorial –66.3% en desarrollo rural; -90.6% en pesca, -41.4% en energéticos; -83.5% en desarrollo industrial; -67.6% en comercio y abasto ; -52.9% en turismo) y contraer aún más la inversión pública (-50.8% en general, entre 1982 y 1992) afectando el desarrollo de sectores estratégicos...[25]

Posteriormente con la llegada al poder del presidente Ernesto Zedillo la política orientada a alcanzar finanzas públicas sanas se vio reforzada y se convirtió en un requisito sine qua non para el desarrollo económico del país. Así lo indican los siguientes extractos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000:

---

[23] Idem.

[24] Es parte de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el PRD en 1997, misma que ya antes se ha comentado.

[25] Witker V., Jorge. Op. Cit. Pág. 91

> La experiencia de México y de otros países demuestra que el crecimiento económico sostenido sólo es posible cuando se procuran, alcanzan y preservan los equilibrios macroeconómicos fundamentales...
> Es esencial que en los próximos años se mantenga una estricta disciplina fiscal que permita que las finanzas públicas no sean un factor de desequilibrio, y que contribuyan a impulsar el crecimiento económico en condiciones de creciente estabilidad de precios. Ello requerirá finanzas públicas sanas esencialmente equilibradas durante la vigencia del plan. Significa que el nivel del gasto público deberá guardar correspondencia con el total de ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público.

El problema no es que se pretenda alcanzar la estabilidad en las finanzas públicas sino el costo al que se pretende hacer; siempre es deseable tener condiciones que no impliquen déficit financiero pero el precio no debe ser el sacrificio y la reducción drástica del gasto social.

La aspiración de tener finanzas públicas sanas es legítima siempre y cuando no vaya en contra del bienestar social, no puede ser conseguida sobre la disminución del gasto social destinado a sectores prioritarios como son: el combate a la pobreza, el destinado a la educación, al desarrollo rural, a la salud y a la vivienda.

Así se reconoce al menos formalmente, al establecerse en el PND: "El gasto público tendrá una orientación prioritaria hacia el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos... El gasto en desarrollo social se concentrará en los sectores de salud, educación, vivienda y combate a la pobreza."

Lo importante es no sólo que se reconozca la necesidad de asignar una parte importante del gasto a los sectores prioritarios sino que efectivamente esa voluntad se concretice en el presupuesto.

4. Redeterminación de la facultad financiera del Congreso.

Redeterminar es partir del análisis de la realidad de un fenómeno para con base en el estudio del mismo, proponer los mecanismos a través de los cuales se puede, en alguna medida, perfeccionar el objeto que es materia de estudio.

Considerando lo expuesto a lo largo de los apartados precedentes, es dable decir que la redeterminación de las facultades financieras del Congreso debe fundarse en la premisa de que las facultades, tal y como están plasmadas en la Constitución, son insuficientes, y se requiere en consecuencia, de un profundo sistema de reformas que por una parte fortalezcan y amplien las facultades del Poder Legislativo en materia financiera, y por la otra, creen los mecanismos adecuados que le permitan al Congreso ejercitar en la práctica sus facultades legales.

Redeterminar implica reconstruir a partir de las deficiencias detectadas a lo largo de la observación. La redeterminación de la facultad financiera del Congreso de la Unión debe darse considerando la existencia de factores reales de poder que están presenten en un determinado contexto, y no puede quedarse en intenciones alejadas de la realidad porque entonces, carecería de viabilidad para traducirse en acciones concretas.

La verdadera finalidad de la redeterminación de las facultades del Congreso debe ser la de transformarlas, de meros actos de trámite ó legitimación del Poder Ejecutivo, en actos de control e instrumentos de justicia social ejercidos sin consideraciones partidistas, sino atendiendo exclusivamente al beneficio general de la población; de ese modo el Congreso se vuelve una expresión real de la voluntad popular.

Implica además, la necesidad de concientizar a los legisladores sobre el papel que desarrollan al expedir la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, al aprobar la Cuenta Pública y al ejercer las demás facultades que el texto legal les confiere, pero es obvio que sólo se puede ser consciente de la importancia de la responsabilidad que se tiene, cuando existe un conocimiento profundo de la misma. Una verdadera redeterminación de esas facultades sólo será posible en un Estado democrático, respetuoso de la división de Poderes.

Con la intención de contribuir a esa transformación (y con base en lo desarrollado a lo largo del presente estudio) es que se proponen las siguientes adecuaciones:

- La aprobación de la Ley de Ingresos a cargo del Congreso de la Unión y del Presupuesto de Egresos a cargo de la Cámara de Diputados, constituyen tan sólo una parte del esquema de la planeación económica de un país, en atención de esto, sería conveniente facultar al Congreso de la Unión para aprobar no sólo los instrumentos antes mencionados, sino también para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. Así el Poder Legislativo tendría una participación global en el diseño de todo el esquema de planeación, pudiendo ser más congruente el establecimiento de las fuentes de recursos y la asignación del gasto público con los fines y medios señalados en el Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido la determinación de las metas, prioridades y medios para alcanzarlas, estaría a cargo de la institución representativa y no sólo del Presidente, serían resultado de la discusión incluyente y enriquecida de los diversos sectores de la sociedad a través de un real consenso. Con la adopción de esta medida se lograría indudablemente una mayor coherencia entre el Presupuesto de Egresos y el Plan Nacional de Desarrollo, lo que haría más factible alcanzar las metas establecidas en el Plan.[26]

[26] Vid. Infra. Cap. IV, apartado 3.D

- Nuestra Carta Magna otorga a la Cámara de Diputados la facultad de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin embargo, en la realidad esta facultad se ha visto limitada a la simple aprobación de los proyectos enviados por el Ejecutivo Federal, haciendo nugatoria la disposición constitucional. Con la intención de hacer efectivo el uso de la misma se propone que con anterioridad a que el Ejecutivo Federal envíe a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, se envíen anteproyectos de los mismos, con el objetivo de que la Cámara de Diputados pueda efectivamente discutirlos, consensarlos y ejercitar activamente sobre ellos, la facultad señalada en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal. Una vez hecho lo cual, las modificaciones que se estimen pertinentes se retornarían al Ejecutivo quien estudiaría su viabilidad a fin de incorporarlas en la medida de lo posible a los proyectos definitivos que tenga que enviar a la Cámara de Diputados en la fecha señalada por el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal.[27]

- La conformación plural del Congreso es uno de los elementos que más contribuyen a un correcto sistema de pesos y contrapesos entre los Poderes de la Unión, pero al mismo tiempo ha evidenciado la inexistencia de formas alternativas para destrabar la falta de acuerdos derivada de la multiplicidad de posturas reflejadas en el Congreso. Es necesario crear mecanismos para que en el caso de transcurrir los plazos previstos en la Constitución, sin que hayan sido aprobadas la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación pueda el Gobierno contar con los recursos necesarios para el desarrollo de su actividad. Algunas de las alternativas pueden ser las siguientes: se podría adelantar el plazo para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, porque sí el primer período ordinario de sesiones comienza el 1 de septiembre, podría ser factible establecer el 15 de octubre como fecha límite para su presentación, dando con ello, más tiempo a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación. Otra alternativa sería la entrada en vigor de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos vigentes durante el año inmediato anterior.

- Para responder adecuadamente a los requerimientos sociales más apremiantes y hacer del gasto público una herramienta de redistribución de la riqueza, se propone el establecimiento de mínimos porcentuales en relación con la totalidad del gasto público federal consignado en el presupuesto, mismos que deberán ser asignados a las áreas prioritarias para lograr así un desarrollo económico equilibrado y sustentable. Con el mecanismo antes propuesto se asegura que independientemente del partido en el poder, los sectores más desprotegidos no serán olvidados.[28]

---

[27] Vid. Infra. Cap. IV, apartado 3.D
[28] Vid. Infra. Cap. IV, apartado 3.C

- Sostenemos que la revisión de la Cuenta Pública no debe corresponder exclusivamente a la Cámara de Diputados, por considerar que un acto de trascendental importancia como lo es la revisión de la Cuenta Pública, debe ser ejercido por el Poder Legislativo en su conjunto, ya que además no existe un argumento lo bastante sólido como para excluir del análisis y aprobación de la manera en que se han gastado los recursos públicos a la Cámara de Senadores, la cual ha participado en la determinación de las fuentes de ingresos. [29]

- El fortalecimiento de las facultades de fiscalización del Poder Legislativo sólo será posible sí se amplia la finalidad de la revisión de la Cuenta Pública abarcando la verificación de la regularidad, la eficacia, la economía y la eficiencia de la gestión gubernamental.[30]

- Otro punto de especial relevancia para incrementar la confiabilidad en el manejo transparente de los recursos públicos, es la reducción del periodo que transcurre entre el término del año fiscal y la revisión de la Cuenta Pública. Mientras menores sean los lapsos que transcurran entre uno y otro, mayor puede ser el control que se ejerza, permitiendo además que el Congreso cuente con elementos suficientes para el establecimiento de la Ley de Ingresos y presupuesto de Egresos del año siguiente basados en la experiencia del año fiscal anterior. [31]

- Es prudente limitar la discrecionalidad del Presidente en aspectos de tal relevancia como lo es el manejo de la deuda pública. Con este fin se propone que la determinación de emplear montos adicionales de financiamiento no quede a juicio del Ejecutivo Federal, sino del Congreso, pues es éste quien debe señalar los montos y la manera en que han de emplearse los recursos derivados del financiamiento público. En este sentido también sería conveniente otorgar al Congreso la facultad para aprobar el programa financiero del sector público con base en el cual se maneja la deuda pública.[32]

- Debe fortalecerse la capacidad operacional del Poder Legislativo a través de la creación de organismos de apoyo que le permitan disponer de toda la información necesaria para el correcto desempeño de sus funciones. Sólo cuando se cuenta con la información suficiente se pueden tomar las decisiones más acertadas. Ojalá la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados contribuya realmente a un ejercicio adecuado de las facultades en materia financiera y no sólo se quede en uno más de los buenos propósitos.[33]

---

[29] Vid. Infra. Cap. III, apartado 3
[30] Vid. Infra. Cap. IV, apartado 2
[31] Vid. Infra. Cap. IV, apartado 2
[32] Vid. Infra. Cap. III, apartado 4
[33] Vid. Infra. Cap. IV, apartado 1

CONCLUSIONES

1. Dentro de nuestro sistema jurídico-político la actividad financiera del Estado es la función a través de la cual el Estado determina las fuentes de las cuales va a obtener sus ingresos, la manera en que administra los mismos y la forma de aplicación del gasto público, y su finalidad tiene que ser la búsqueda del crecimiento económico sostenido y sustentable del país, utilizando los ingresos y gastos públicos como instrumentos orientados a conseguir una distribución más justa y equitativa de la riqueza y un desarrollo equilibrado del país.

2. Durante el siglo XIX el factor que marcó la actividad financiera del Estado mexicano fue la presencia de constantes déficits presupuestarios, la necesidad frecuente de recurrir a préstamos internos y externos, la aplicación de la mayor parte del gasto público a fines militares y la escasa inversión de recursos en obras públicas.

3. El verdadero objetivo de la rectoría del desarrollo nacional es la búsqueda de un desarrollo integral e igualitario en el que participen de los beneficios de la actividad económica todos los sectores de la población. Así entendida, la rectoría implica un Estado fuerte, pero no obstaculizador de la actividad económica.

4. Los gobiernos populistas desvirtuaron los postulados surgidos de la revolución mexicana, utilizaron irresponsablemente los recursos estatales, contribuyeron a crear una burocracia ineficaz y destinaron fondos excesivos a proyectos improductivos, esto produjo graves crisis; con ello se originó la necesidad de replantear los fundamentos del intervencionismo estatal, tarea de la cual se encargó la corriente neoliberal iniciada en México por Miguel de la Madrid Hurtado.

5. Las premisas neoliberales que han regido el esquema financiero mexicano son: una estricta correspondencia entre el total de ingresos públicos y el nivel de gasto público, una lucha decidida contra la inflación, así como una política de austeridad y racionalización del gasto público la cual muchos han criticado, pero que es preferible a gastar irresponsable los recursos que no se tienen.

6. El problema financiero del Estado radica en dilucidar cuidadosamente las fuentes de las cuales se obtendrán los ingresos estatales, así como en distribuir los recursos públicos de acuerdo a las prioridades que se tengan. Una cosa es clara, buscar que se incremente el gasto público sin determinar la forma de aumento de los ingresos públicos no es otra cosa que demagogia.

7. A lo largo de las diversas disposiciones constitucionales de nuestro país, se ha reconocido la potestad del Congreso en relación con el control de las finanzas públicas, tanto determinando las fuentes de ingresos como la manera de su

empleo y la revisión de la forma en que se han aplicado, pero también ha sido constante la incapacidad o falta de voluntad del Congreso para llevarlas a la práctica, haciendo nugatorias las disposiciones establecidas en la ley y dejando a la libre voluntad del Presidente el uso de los fondos públicos.

8. La expedición de la Ley de Ingresos constituye uno de los principales controles que el Congreso tiene en relación con el Ejecutivo, pues a través de este mecanismo el Poder Legislativo determina los conceptos por los cuales el Gobierno Federal está autorizado a recaudar contribuciones durante el lapso de un año, sujetando la actividad y discrecionalidad del Ejecutivo a los principios de justicia, proporcionalidad y equidad e imposibilitando al gobierno para exigir el pago derivado de cualquier tributo o concepto no incluido en la Ley de Ingresos de la Federación.

9. La facultad que el Presidente tiene de acuerdo con el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal, de presentar la iniciativa de Ley de Ingresos obedece al hecho de ser él quien está en mejores condiciones para conocer la situación económica del país, además de que posee los elementos y recursos técnicos necesarios para elaborarla, elementos de los cuales los legisladores carecen.

10. Para que el Congreso de la Unión pueda ejercer plenamente sus facultades en materia financiera se requiere dotarlo de la capacidad operacional necesaria que le permita tener a su disposición toda la información que requiera para el desarrollo correcto de sus funciones. En esta materia la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados tiene que contribuir a elevar la capacidad operacional del Poder Legislativo y no sólo constituirse en un órgano burocrático ineficiente.

11. La conformación plural del Congreso de la Unión es sin duda uno de los elementos que más han contribuido a fortalecer al Poder Legislativo, pero al mismo tiempo ha evidenciado la imperiosa necesidad de diseñar nuevos métodos que permitan destrabar la inexistencia de consensos entre las diferentes fracciones parlamentarias. Es por ello que en materia financiera se requiere crear alternativas para que en el supuesto de transcurridos los plazos señalados en la Constitución, sin haber sido aprobadas la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, se permita al Estado disponer de los recursos necesarios para continuar con su actividad, evitando una parálisis de graves consecuencias. Las propuestas que pueden considerarse son la entrada en vigor del Presupuesto o la Ley de Ingresos del año inmediato anterior; o bien el adelantar el plazo para la presentación de los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, dando más tiempo a los legisladores para su discusión.

12. El correcto empleo de la política presupuestaria es uno de los elementos constitutivos de un verdadero Estado democrático, en este contexto el presupuesto es la manifestación concreta de los fines que se persiguen en un

período determinado, asignando el gasto de acuerdo a las prioridades y las metas que se pretenden alcanzar.

13. La Cámara de Diputados no debe limitarse a aprobar lisa y llanamente el proyecto de presupuesto que le presente el Ejecutivo, sino que debe analizarlo cuidadosamente discutiendo lo que a su juicio no es correcto y proponiendo las modificaciones que transformen el presupuesto en la verdadera manifestación de la voluntad popular.

14. La revisión de la Cuenta Pública debe estar a cargo de ambas Cámaras toda vez que no existe un argumento lo bastante sólido como para sostener la exclusividad de la Cámara de Diputados, además tradicionalmente esta facultad ha estado a cargo del Congreso en su conjunto. Aunado a este factor histórico debe considerarse que si el Senado ha tomado parte en la determinación de los ingresos es lógico que participe en la revisión de la manera en que han sido empleados.

15. Durante varios años la revisión de la Cuenta Pública se convirtió en un simple y mero formalismo, en un acto burocrático carente de trascendencia verdadera, sin que la Cámara de Diputados formulara objeción alguna respecto a las múltiples irregularidades cometidas en la asignación y ejercicio del gasto público; esta situación es hoy intolerable porque el hecho de que el Presidente pueda disponer irrestrictamente de los fondos públicos es algo inaceptable en un Estado de Derecho, además los controles establecidos en la Constitución no pueden convertirse en meros formalismos, pues eso hace ineficaz cualquier propósito de construir un esquema que legitime el uso de los fondos públicos.

16. No obstante que de acuerdo al texto vigente de los artículos 74 y 79 de la Constitución Federal, el órgano encargado de auxiliar a la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública es la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, materialmente la Contaduría Mayor de Hacienda sigue a cargo de esas funciones. Esta situación se originó debido a la imposibilidad del Congreso para ponerse de acuerdo y expedir la ley encargada de regular la actividad de la Entidad de Fiscalización, ante tal problemática ha sido imposible que la misma entre en el ejercicio de sus funciones.

17. Fortalecer al Poder Legislativo Federal implica terminar con su sometimiento al Presidente de la República, haciendo de sus controles sobre el Ejecutivo controles reales y no virtuales; implica además dotarlo de los instrumentos necesarios que le permitan hacer un uso responsable de sus facultades en materia financiera, porque éstas inciden directamente en la calidad de vida de los miembros de la sociedad. En materia financiera, el fortalecimiento del Poder Legislativo se traduce en ampliar y fortalecer sus facultades, especialmente las relacionadas con la fiscalización del gasto público federal, así como en construir los elementos que le permitan ejercer en la práctica las facultades que la ley le confiera.

18. Las reformas constitucionales que introdujeron la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación si bien son resultado de la participación de varios sectores, retoman en gran medida el esquema diseñado por el Presidente de la República en su iniciativa presentada ante el Congreso en al año de 1995 y a excepción de algunos puntos, el texto reformado de los artículos 74 y 79 constitucionales, corresponde al propuesto en la iniciativa presidencial.

19. Para fortalecer los mecanismos de fiscalización se requiere acortar el periodo para la revisión de la Cuenta Pública y así se intentó con las reformas constitucionales de 1999, al reducirse el plazo de presentación del informe de la revisión de la Cuenta Pública de los primeros diez días de septiembre al 31 de marzo del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, pero esto no es suficiente puesto que una vez terminado el ejercicio fiscal transcurre por lo menos un año y tres meses para que se de a conocer el informe de la revisión de la Cuenta Pública.

20. **La justicia social es el esquema dentro del cual el Estado se encarga por obligación y no por caridad de asegurar a todos los miembros de una sociedad una calidad mínima de vida que les permita tener acceso en iguales circunstancias a los beneficios del desarrollo económico**. Dentro de este esquema la facultad financiera del Congreso se convierte en un instrumento de justicia social cuando se realiza una asignación social del gasto público, se establecen cargas tributarias proporcionales y equitativas, se utiliza el gasto público como un factor de redistribución del bienestar y existe una adecuada confiabilidad, control y planeación en las finanzas públicas.

21. Al ejercer sus facultades financieras el Congreso de la Unión tiene que considerar que no todos los sectores de la población están en igualdad de circunstancias, sino que existen algunos que requieren de un mayor apoyo del gobierno y a ellos se tienen que destinar con base en criterios de justicia social, mayores montos de recursos porque sólo así se pueden elevar los niveles de bienestar social.

22. Para alcanzar una verdadera justicia social se requiere además de la observancia de los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad al establecer las contribuciones, de una mayor participación de las entidades federativas en los ingresos de la Federación, sólo así se puede dotar a los Estados de mayores recursos para realizar acciones en las áreas prioritarias.

23. Al elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación se tiene que proceder en primer término a hacer la determinación cuantitativa del mismo, es decir, a fijar claramente las cantidades de las que se puede disponer en el siguiente año, para posteriormente determinar cuales son las áreas que requieren una mayor inversión y con base a ello proceder a la determinación cualitativa del presupuesto, esto permitirá atender las necesidades sociales sin provocar grandes desequilibrios financieros.

24. Si se quiere hacer del gasto público un instrumento para reasignar la riqueza y el bienestar tenemos que asegurar que independientemente del partido a cargo de la administración pública, se destine al gasto social un porcentaje importante en relación con el gasto público total consignado en el Presupuesto de Egresos, con este objetivo es conveniente establecer en la Constitución ó en la Ley secundaria los mínimos porcentuales –considerados en relación con el gasto público total señalado en el presupuesto equivalente al 100%- que se deben asignar a cada rama considerada como prioritaria, no siendo factible que se asigne un porcentaje menor al establecido. Con este mecanismo áreas como la salud, la educación y el combate a la pobreza, tendrían asegurado un mínimo de recursos que permitirían alcanzar las metas establecidas para cada una de ellas.

25. Mientras existan desequilibrios tan profundos entre los tres Poderes de la Unión la confiabilidad en el manejo de los recursos públicos no podrá ser alcanzada, puesto que sólo en la medida en que se fortalezca el Poder Legislativo y exista un correcto esquema de pesos y contrapesos habrá una mayor eficacia en el control del gasto público.

26. Uno de los obstáculos jurídicos para que el Poder Legislativo ejerza correctamente su facultad financiera es que mientras constitucionalmente se le faculta en su conjunto para aprobar la Ley de Ingresos, y a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos y revisar la Cuenta pública, su participación en el Plan Nacional de Desarrollo es casi nula limitándose a un mero examen y opinión. Es importante que el Congreso participe en la elaboración de los objetivos que el Gobierno Federal pretende alcanzar, por eso debe facultársele para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, así habría una mayor congruencia entre la asignación de los recursos en el presupuesto y los objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

27. La participación del Congreso en la planeación de la política económica y financiera del país debe ser integral, con tal motivo su intervención debe ampliarse a la aprobación de los criterios generales de política económica porque sólo así podrá existir una correcta planeación del gasto público.

28. Con el propósito de lograr una mejor planeación de las finanzas públicas se considera conveniente que antes de que el Presidente mande los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados, se envíen anteproyectos cuyo contenido será discutido en la propia Cámara, turnados nuevamente al Ejecutivo y así al llegar los proyectos éstos serán documentos verdaderamente consensados, sobre los cuales el Legislativo habrá ejercido activamente las facultades que le confiere la fracción IV del artículo 74 de nuestra Carta Magna.

29. Los órganos encargados de vigilar el correcto empleo de los recursos públicos deben contar con la suficiente independencia; capacidad técnica y credibilidad para el desarrollo pleno de sus atribuciones.

30. No existe incompatibilidad entre la estabilidad presupuestaria y la asignación social del gasto público; ya que teniendo presente la constante escasez de recursos, se debe proceder a una asignación efectiva del gasto público dando preferencia a las áreas consideradas como prioritarias y mediante la austeridad y racionalización de los componentes no prioritarios del gasto público. En este orden de ideas debe señalarse que la respuesta a los problemas económicos no estriba en regresar al populismo que sólo hace un uso irracional del gasto público, sino en una asignación efectiva del gasto público mediante la determinación de las áreas prioritarias realizada a través de consensos. La estabilidad presupuestaría no puede implicar olvidarse de una política social que permita elevar el nivel de vida de la población.

31. El gasto público tiene que ser utilizado como un medio para impulsar la ocupación plena de los recursos productivos de la nación, pero no en el sentido de crear soluciones temporales, sino a través del diseño de un esquema integral que fortalezca la participación de los sectores social y privado en la actividad económica impulsando así el desarrollo del país.

32. En la visión neoliberal de las finanzas públicas la consecución de finanzas públicas sanas, la lucha contra la inflación y el equilibrio de todos los factores macroeconómicos se han convertido en objetivos prioritarios. Esto no es criticable por si mismo, **sólo es objetable cuando para lograr esas metas se sacrifica el gasto social,** pero lo que también debe quedar claro es que el Estado no debe incurrir en gastos excesivos para financiar proyectos improductivos.

33. La introducción de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación es el resultado de un largo proceso iniciado en 1995 cuyo objetivo era fortalecer a las instituciones encargadas de revisar el empleo de los recursos públicos; sin embargo no hubo un incremento notable de facultades respecto a las que ya tenía la Contaduría Mayor de Hacienda, básicamente lo único que se hizo fue plasmar en el texto constitucional las facultades que ya se reconocían en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Al menos puede decirse que formalmente se han empezado a dar los primeros pasos hacía la construcción de organismos más eficientes en la revisión del gasto público.

34. Es claro que en el escenario político actual, caracterizado por la pluralidad, no será posible que el Presidente siga imponiendo unilateralmente su voluntad, por lo antes señalado será necesario que los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos se sustenten en una discusión racional respecto de las verdaderas necesidades del país.

35. El sistema diseñado por la Constitución Federal asigna al Congreso de la Unión un gran número de facultades en materia financiera, no obstante lo cual las más de las veces el Congreso de la Unión ha renunciado por cuestiones de orden político a ejercer dichas facultades haciendo del sistema de pesos y

contrapesos establecido en la Constitución sólo un buen ideal carente de relación con la realidad.

36. Sólo con un Congreso plural es posible llevar a la practica el ejercicio de las facultades financieras que la Constitución le otorga en materia financiera al Poder Legislativo, ello no implica obstaculizar la actividad del Ejecutivo, sino únicamente sujetar su actividad a los cauces legales, haciendo efectiva la división de poderes.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS GENERALES.

1. BOUCHER, David y Paul Kelly. **Social justice**. Editorial Routledge, Londres 1998.

2. CÁRDENAS, Enrique. **La hacienda pública y la política económica, 1929-1958.** Editado por el Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, México 1994.

3. CÁRDENAS, Enrique. **La política económica en México, 1950-1994**. Editado por el Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, México 1996.

4. CARPIZO, Jorge. **El presidencialismo mexicano**. Décimo segunda edición, Editorial Siglo XXI, México 1994.

5. CORTINA, Alfonso. **Curso de política de finanzas públicas de México**. Editorial Porrúa, México 1997.

6. DE LA GARZA, Sergio Francisco. **Derecho financiero mexicano**. Décimo octava edición, Editorial Porrúa, México 1999.

7. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. **El ejercicio de las facultades presidenciales**. Segunda Edición, Editorial Porrúa/UNAM, México 1999.

8. FLORES ZAVALA, Ernesto. **Elementos de finanzas públicas mexicanas**. Trigésima edición, Editorial Porrúa, México 1997.

9. FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. Trigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, México 1997.

10. GIL VALDIVIA, Gerardo. **Aspectos jurídicos del financiamiento público**. Editorial Porrúa/UNAM, México 1989.

11. GIULANI FONROUGE, Carlos. **Derecho financiero**, Volumen I. Sexta edición, Editorial De Palma, Buenos Aires 1997.

12. JARACH, Dino. **Finanzas públicas y derecho tributario**. Segunda edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires 1996.

13. LANZ CÁRDENAS, José T. **La contraloría y el control interno en México**. Publicado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica, México 1987.

14. LASSALLE, Ferdinand. **¿Qué es una constitución?** Quinta edición, Editorial Colofón, México 1993.

15. LÓPEZ ROSADO, Diego G. **Curso de historia económica de México**. Publicado por la UNAM, México 1981.

16. MALPICA LA MADRID, Luis. **La independencia de México y la revolución mexicana**, Tomo I. Editorial Limusa, México 1985.

17. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho administrativo**. Segunda Edición, Editorial Harla, México 1999.

18. ORTÍZ FLORES, Guillermo. **Objetivos y prioridades de México al finalizar el siglo XX**. Editorial Claves Latinoamericanas, México 1996.

19. PAZOS, Luis. **Ciencia y teoría económica**. Vigésimo primera edición, Editorial Diana, México 1995.

20. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T. **El Congreso de la Unión, integración y regulación**. Publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1997.

21. PUGLIESE, Mario. **Instituciones de derecho financiero**. Segunda edición, Editorial Porrúa, México 1976.

22. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. **Derecho fiscal**. Segunda edición, Editorial Harla, México 1995.

23. SAMUELSON, Paul A. y William D. Nordhaus. **Economía**. Décimo cuarta edición, Editorial McGraw-Hill, España 1993.

24. SHOUP, Carl. **Hacienda Pública**. Publicado por el Instituto de Estudios Fiscales de Madrid, 1980.

25. TENA RAMÍREZ, Felipe. **Derecho constitucional mexicano**. Vigésimo novena edición, Editorial Porrúa, México 1995.

26. VILLEGAS, Héctor B. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. Quinta edición, Editorial De Palma, Buenos Aires 1994.

27. WITKER V., Jorge. **Introducción al derecho económico**. Editorial Harla, México 1995.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS JURÍDICAS.

1. DE PINA, Rafael. **Diccionario de derecho**. Décimo sexta edición, Editorial Porrúa, México 1981.

2. **Diccionario Jurídico Mexicano**, Tomo IV. Publicado por la UNAM, México 1983.

3. **Enciclopedia Jurídica OMEBA**, Tomo XIII, Editorial Bibliografía Argentina, Buenos Aires 1965.

4. PALOMO DE MIGUEL, Juan. **Diccionario para juristas**. Editorial Porrúa, México 1981.

LEGISLACIÓN.

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. 131ª edición, Editorial Porrúa, México 2000.

2. **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**. Octava edición, Editorial Porrúa, México 2000.

3. **Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda**. Octava edición, Editorial Porrúa, México 2000.

4. **Ley Orgánica de la Administración Publica Federal**. Trigésimo novena edición, Editorial Delma, México 2000.

5. **Ley de Planeación**. Trigésimo novena edición, Editorial Delma, México 2000.

6. **Ley General de Deuda Pública**. Trigésimo novena edición, Editorial Delma, México 2000.

7. **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**. Trigésimo novena edición, Editorial Delma, México 2000.

8. **Ley de Coordinación Fiscal**. Novena edición, Editorial ISEF, México 2000.

9. **Código Fiscal de la Federación**. Novena edición, Editorial ISEF, México 2000.

10. **Plan Nacional de desarrollo 1995-2000**. Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1995.

11. **Acuerdo Parlamentario para la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados**. Editorial Porrúa, México 2000.

OTRAS FUENTES

1. Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Presidente Ernesto Zedillo a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 28 de noviembre de 1995.

2. Iniciativa de decreto que reforma, deroga y adiciona los artículos 26, 59, 61, 66, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 77, 89, 93 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de procurar un sano equilibrio entre los Poderes de la Unión y fortalecer al Poder Legislativo Federal, presentada por los diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LVI legislatura, ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el 2 de abril de 1996.

3. Iniciativa de reformas a la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 74, fracción IV, y a las leyes de Planeación, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LVI legislatura, a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 24 de abril de 1997.

FUENTES DE INTERNET.

1. www.cddhcu.gob.mx/

2. www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/

3. www.cddhcu.gob.mx/bibcongr

4. www.cddhcu.gob.mx/cronica57/

5. www.juridicas.unam.mx/infojus/fij.htm

6. www.juridicas.unam.mx/const/

7. www.correodehoy.com.mx/1999/300599otrasvoces.html