FACULTAD DE DERECHO U. N. A. M.

FUNCION JURIDICA Y ECONOMICA DEL PRESUPUESTO MODERNO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MERCEDES SALAZAR MENA

México, D. F. 1966

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.

Con Profundo Cariño y mi
eterno agradecimiento a
Mis Padres.

Sr. Joaquín Salazar Hernández

y

Sra Inés Mena de Salazar.

Con Todo Mi Afecto a:

Mis Hermanos Joaquín y Roberto

A Mis Maestros.

02260

A Mis Familiares y Amigos.

A la Procuraduría General de la República

CON MI MAS SINCERA GRATITUD AL C. JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. LIC. MARIANO MANCERA SUAREZ.

POR HABERME BRINDADO LA PRIMERA OPORTUNIDAD DE EJERCER MI PROFESION.

CON TODO MI RESPETO AL C. PROCURADOR

GENERAL DE LA REPULICA.

LIC. ANTONIO ROCHA.

A LOS CC. AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL, LICENCIADOS DESIDERIO GRAUE, - ALFONSO FERNANDEZ ESTRADA Y BENITO ARE LLANO LOPEZ COMO UN TESTIMONIO A SUS-SABIAS ENSEÑANZAS EN EL ASPECTO PRACTI-- CO DEL DERECHO.

CAPITULO I

"EL DERECHO FINANCIERO"

I.- Concepto.

II.- Autonomía.

III.- Ubicación.

IV.- Contenido.

V.- Distinción del contenido del Derecho Financiero con el de otras ciencias.

I.- CONCEPTO DE DERECHO FINANCIERO.

Existen varias definiciones respecto a lo que se entiende por derecho financiero, no pretendiendo agotar por completo la materia podemos mencionar algunos conceptos de eminentes juristas, los cuales nos servirán de punto de partida para el desarrollo del presente trabajo.

El maestro Ernesto Flores Zavala expresa; "El derecho financiero o fiscal, es una rama autónoma del derecho administrativo, que estudia las normas legales que rigen la actividad financiera del estado o de otro poder público". (1)

A su vez el doctor Gabino Fraga dice; "El sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado implica necesariamente gastos que este debe atender procurándose los recursos pecuniarios indispensables".

"Esta materia y la regulación que exige forman parte de una sección del - Derecho Administrativo que por su importancia y por sus especiales relaciones con la economía, tiénde a segregarse constituyendo el derecho financiero o Derecho de las Finanzas Públicos como una rama especial y autónoma del Derecho Público". (2)

Giannini sobre el sector del conocimiento que en este momento nos preocupa, afirma que; "El derecho Financiero es un conjunto de normas que regulan la obtención, - la gestión, y el empleo de los medios económicos necesarios para la vida de los entes públicos". (3)

Por su parte Sainz de Bujanda establece que; "El derecho financiero es la -

disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático de las normas que regulan los recursos económicos que el estado y los demás entes públicos puedan emplear para el cumplimiento de sus fines, así como el procedimiento jurídico de percepción de los ingresos y de la ordenación de los gastos y pagos que se destinan al cumplimiento de los servicios públicos". (4)

El maestro Serra Rojas aporta el siguiente concepto sobre el derecho financiero; "Derecho financiero del estado es la rama del derecho público y administrativo que se ocupa de la Hacienda Pública. También podemos agregar que se ocupa de los ingresos y egresos del Estado para satisfacer las necesidades sociales". (5)

Otra opinión acertada es la de Mario Pugliese (6), estudioso consagrado al derecho financiero, que afirma; "Se podrá definir al derecho financiero como la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de las normas que reglamentan la -- recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesitan el estado y los otros órganos públicos para el desarrollo de sus actividades y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del estado y entre los mismos ciudadanos, que derivan de la aplicación de esas normas".

"Se define al derecho financiero como el conjunto de normas que regulan la gestión directa e indirecta de las disponibilidades necesarias para hacer frente al gasto público y a las inversiones de interés general". (7)

Guillermo Ahumada al respecto dice; "El derecho financiero estudia el conjunto de normas jurídicas que disciplinan las relaciones que se asignan a la actividad financiera, sea en lo referente a la percepción de los recursos y de los gastos, sea en lo referente al patrimonio público de los estados. Parte del derecho financiero, es el derecho Tributario, es decir, el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones que se originan en la percepción de los recursos impositivos, de las tasas y de los Tributos especiales". (8)

Por último mencionaremos a Fonrouge, que se expresa de la siguiente manera

del derecho financiero; "El derecho financiero tiene como finalidad estudiar es aspecto jurídico de la actividad financiera del estado en sus diversas manifestaciones, tanto por su naturaleza y contenido, como por su objeto, constituye una disciplina integrante del derecho público". (9)

De todas las anteriores aseveraciones creemos llegar a la conclusión siguiente; El derecho financiero es una rama autónoma del derecho administrativo, ya que posee principios, fines y contenido propios y su objetivo fundamental es el estudio lógico y ordenado de las normas y disposiciones emanadas de la Ley que rigen la percepción, gestión y erogación de los medios económicos que el estado necesita para la máxima satisfacción de las necesidades colectivas, observando el mayor grado de justicia posible, en concordancia con el momento histórico que se este sucediendo y no olvidando el respeto que la individualidad de los componentes de esa colectividad exige.

II.- AUTONOMIA DEL DERECHO FINANCIERO.

Anteriormente dejamos afirmado que el derecho financiero es una rama - del derecho administrativo que ha conquistado su autonomía porque se ha llegado a demostrar que posee sus propios principios y fines que le han otorgado vida propia, cuestión que- en los últimos tiempos se ha discutido.

Así vemos que, Fonrouge al referirse a la autonómía del derecho financiero distingue al respecto tres corrientes doctrinales, que a continuación expondremos de una manera breve.

1.- La Escuela Administrativa Clásica.- "Niega autonomía científica al derecho financiero y, por tanto, considera la actividad financiera estatal como un capítulo del derecho administrativo". (10)

Además sostiene que si hay autonomía en los estudios financieron se ha llevado a cabo unicamente por razones de oportunidad, ya para reunir los aspectos jurídicos y económico o bien para dar a sus conceptos un desarrollo y extensión que no se lograría encuadrar dentro del derecho administrativo.- Los principales exponenetes de esta doctrina son: Orlando, D'Alessio, Zanobini, Etc.

2.- "El segundo grupo se orienta en sentido análogo al anterior en cuanto a lo substancial. Admite que las normas reguladoras de la actividad financiera puedan- ser objeto de ramas diferenciadas de las que tratan en general; de la administración pública, pero únicamente por razones prácticas, para la mejor exposición didáctica o elaboración --

científica, pero negándole autonomía conceptual al establecer que el derecho financiero no constituye un sistema orgánico de relaciones homogeneas, sino un conjunto de relaciones de naturaleza bien diversa; estima, en cambio, y en esto se separa de la corriente examinada anteriormente, que solo puede considerarse disciplina jurídica independiente, la parte de la actividad financiera vinculada con la aplicación y recaudación de los recursos derivados, es decir, el Derecho Tributario o Derecho Fiscal". (11). El principal expositor de esta corriente doctrinal es Giannini.

3.- La tercera corriente doctrinal sostiene la autonómía plena del derecho financiero y su punto de partida es el concepto de autonomía.

El concepto de autonomía que aportan los expositores de esta corriente -- doctrinal es el siguiente: "Es autónoma aquella rama del derecho que disponga de princi-- pios generales propios y que actúe coordinadamente, en permanente conexión e interdependencia, con las demás disciplinas, como integrantes de un todo orgánico. (Unidad de Derecho)". (12)

Varios juristas, entre los que encontramos a D'Amelio, Puglise, Tesaro, - Vanoni, Etc.,; estiman que el proceso de autonomía del derecho financiero se ha llevado a cabo plenamente, y para constatarlo citaremos lo que al respecto afirma D'Amelio; "Se - pueden enumerar como principios propios del derecho financiero en el texto constitucional en materia financiera, la tributación fundada en el contenido económico y no en las apariencias jurídicas de los actos, la solidaridad de las obligaciones, criterios específicos de interpretación, normas penales distintas de las ordinarias". (13)

Después de haber analizado de una manera que por demás está decir superficial las tres tendencias doctrinales relativas a la autonomía del derecho financiero, diremos que, para los efectos del presentre trabajo y, apresurando lo que mas adelante trataremos de fundar expresamos que nos inclinamos por la autonomía plena del derecho que nos

ocupa.

Ahora bien, creemos que los autores que niegan la autonomía del derecho financiero, es porque se basan en que este para llevar a cabo la realización de sus fines se vale de diversos conceptos aportados por otras ciencias, tales como los de la economía, los de las matemáticas, los de la estadística, los de la geografía y en general por los de todas las ramas del derecho.

Nosotros no creemos que lo anterior signifique sujeción del derecho financiero a otras disciplinas, sino por el contrario máximo aprovechamiento del conocimiento -- contenido en otros sectores de la ciencia. No es posible que una idea científica deje de - evolucionar, sino que al representar una utilidad práctica, se tendrá que allegar nuevos conocimientos y tal vez unos sean útiles y otros no, pero que en suma es así como se va formando nuestra herencia cultural, que da por resultado que día a día el hombre progrese mas, y- tomando en cuenta lo expresado, afirmamos que el derecho financiero como una parte del - campo del conocimiento que representa utilidad a los hombres, y no como mera ciencia pura del conocimiento desligada de la realidad empírica, no puede quedar fuera de todas las consideraciones anteriores, por lo que para realizar sus fines debe valerse de todas las experiencias contenidas en otras ramas del conocimiento humano y que desde luego sean en algún --- grado afines al objeto del derecho financiero.

Ahora bien, es posible, que los autores que niegan autonomía al derecho - financiero y a los cuales nos venimos refiriendo se funden en que el total del fenómeno que hoy conocemos como financiero, fué estudiado y catalogado como económico, siendo la -- Economía Política y poco más tarde el Derecho Administrativo, las disciplinas que se encargaban del estudio de dicho fenómeno, en realidad es hasta el presente siglo cuando se empieza a estudiar este fenómeno como jurídico y con perfiles cada vez mas depurados y típicos que el derecho le confiere.

Luego entonces, después de lo que hemos dejado anotado, podemos afirmar que el derecho financiero, es un derecho cuyo contenido aún se está delineando, ya- que en realidad es una disciplina muy joven, comparando, valga la similitud que se trata- de establecer con el contenido que inspira el derecho civil, que bien sabido es, su estudio y sistematización se ha efectuado desde tiempos muy remotos. La rama del derecho que - nos ocupa por ser relativamente nueva en cuanto a su sistematización, aún cuando en la -- realidad los hechos financieros, no importa bajo que aspecto se les hayan conocido, siempre se han efectuado.

Por ser un derecho en proceso de elaboración y aún cuando este estuviese plenamente desarrollado, se tendría que, como ya lo hemos dejado expuesto, valer de elementos propios de otras ciencias y en especial de los de las demás ramas que en su conjunto forman la ciencia jurídica, y en la que la materia que nos ocupa haya su origen, cosa que podemos comprobar con el siguiente ejemplo; El método que emplea el derecho procesal- civil con modificaciones se usa cuando el estado tiene que hacer efectivo algún crédito y - se ve en la necesidad de emplear medios coactivos, sin embargo toda esta materia queda -- dentro del ámbito del derecho financiero.

En fin son muy variadas y numerosas las influencias que en mayor o menor grado recibe el derecho financiero de las demás ramas jurídicas, al respecto conviene citar lo que tan acertadamente afirma Fonrouge; "Ninguna rama de las ciencias jurídicas puede bastarse así misma, ya que entre todas hay "un vínculo material, una relación de parentes - co, que deriva del origen común" de manera tal que " la autonomía de una rama del derecho no puede destruir ni siquiera lesionar el concepto unitario del derecho". (14)

Volviendo a quienes sostienen la no autonomía del derecho financiero, -- creemos conveniente mencionar a Sainz de Bujanda, que al referirse a estas personas, afirma que; "No aparecen sus argumentaciones formuladas de obras de derecho administrativo, que -

es donde logicamente podrían provenir los ataques al proceso de emancipación del derecho financiero. Por el contrario los cultivadores de aquella disciplina reconocen que la parte del derecho público que regula la actividad financiera debe desgajarse del tronco general del derecho administrativo, para someterse a una elaboración independiente, adecuada a la especial naturaleza de la materia que en ella se regula.

La crítica negativa se ha desenvuelto exclusivamente por los civilistas franceses quienes dicen que el derecho fiscal debe vivir en absoluta dependencia del derecho - civil". (15)

Ahora bien, es cierto que el derecho civil por gozar de mas elaboración en sus conceptos jurídicos dada su antigüedad posee mayor madurez en comparación con las elaboraciones del derecho financiero, pero eso de ninguna manera puede implicar que el derecho financiero poseea dependencia absoluta respecto al derecho civil. En este sentido es- conveniente citar lo que afirma Pugliese; "Este fenómeno no significa de ninguna manera- que el derecho financiero se quede en una posición de subordinación respecto al derecho - civil y que en algunas partes sea una rama del derecho puramente receptiva. El derecho- financiero por el contrario, no hace suyos en la normalidad de los casos, los conceptos y - los institutos civilistas, sin adaptarlos a su propia naturaleza pública y finalidades propias". (16)

Después de todo lo anteriormente expuesto se puede llegar a concluir; que el derecho financiero tiene el carácter de disciplina autónoma, porque tiene un campo de - acción plenamente diferenciado de otros, la delimitación de su contenido ya se está efec-- tuando, y sus principios son propios dando origen a sus instituciones sui generis, como ejem.; El Presupuesto, la deuda pública, etc.

Todo lo expuesto lo podemos fundamentar en lo que con amplio conocimiento afirma Sainz de Bujanda; "Una rama del derecho sólo goza de autonomía cuando las normas que

la constituyen se aplican a un ámbito de realidad bien acotado y se fundamentan en un conjunto de principios propios. Ambos requisitos se dan plenamente en el derecho financiero" (17)

En consecuencia el derecho financiero se logró concebir como tal, porque la realidad socioeconómica con su evolucionar tan violento en el siglo pasado y en el presente así lo exigió, y fué así como se presentó un campo propicio para la sistematización de todos los hechos financieros que anteriormente se presentaban aisladamente.

Por lo que toca a nosotros, creemos conveniente unirnos a lo que establece Pugliese sobre el particular, "Las cuestiones de terminología no tienen mucha importancia. Si el derecho financiero se estudia y elabora orgánicamente, en un tratado unitario- por medio de la coordinación sistematizada de sus principios generales. No solamente financieros, tributarios y administrativos, sino también económicos y políticos y de las normas particulares materiales y procesales que lo constituyen, poco importa si se exceptua la poca precisión científica que se diga que el forma parte de esta o aquélla rama del Derecho Público.

"Lo que interesa es afirmar energicamente la exigencia práctica y científica, de que el derecho financiero sea estudiado ahora también en Italia-, como ya pasá- en otros paises, no solamente en forma de nociones dispersas, en los variados capítulos de l los tratados de Derecho Público y Administrativo, sino como una disciplina orgánica y autónoma, aún cuando se quiera entender, con error evidente en nuestra opinión, su autonomía como una exigencia que es solamente sistemática".

"De todas maneras, las observaciones anteriores comprueban que ni la - - ciencia de las finanzas, ni el derecho público y administrativo (como hasta hoy fueron entendidos y tratados en Italia) tienen la posibilidad de elaborar los fundamentos y los principios del derecho financiero, de someter a una investigación sistemática al grupo de rela-

ciones jurídicas que se desarrollen en dependencia del ingreso de la gestión y de la erogación de rentas públicas. Toca pues al derecho financiero la tarea de llenar esta notable laguna". (18)

También hacemos patente nuestra adhesión a las ideas de Villegas Basavilbaso quien afirma; "Es indiscutible que el derecho financiero ha adquirido categoría de derecho autónomo, se fundan en razones de orden metodológico y pedagógico, pero existe una necesidad práctica de inegable utilidad ya que lleva a una justa y precisa aplicación de los principios reguladores de la tributación o de la Hacienda pública en general.

Puede afirmarse que las normas de derecho financiero constituyen un sistema regido por principios propios, pero ello no implica un sistema independiente del sistema jurídico general, en virtud de la unidad conceptual del Derecho, pero sus instituciones tienen una fisonomía distinta de otras ramas del derecho y principalmente de las de Derecho Privado". (19)

Por todo lo anteriormente afirmado, se infiere que, el derecho financiero para llegar al logro de sus fines se ve en la necesidad de acudir a diversas ciencias, a la que nosotros les llamamos auxiliares.

Entre las ciencias que mas predominantemente auxilian a la materia que nos ocupa podemos hacer mención de las siguientes:

a).- La Economía Política.- Esta ciencia aporta al derecho financiero conceptos fundamentales como lo que se entiende por capital, el precio y su mecanismo, el valor, el crédito, los ingresos, egresos, equilibrio presupuestal, y otros, todos ellos sumamente indispensables al derecho financiero.

Como ya hemos dejado afirmado anteriormente, el fenómeno financiero fué estudiado en un principio por la Economía por lo cual para nosotros es logicamente indiscutible que la economía le ha tributado varios conceptos esenciales; "De ahí la confu-

sión al principio existente entre ambas disciplinas y el considerarse a la hacienda como -- una parte de la economía, así como de los fenómenos financieros como aspecto de los económicos en general; mientras no se pusiera de relieve la peculiaridad de aquellas, era difícil el movimiento de emancipación, que había empezado a ser posible gracias a la desaparición del concepto político de Estado Patrimonial y la intensificación del estudio de los -- hechos financieros. La autonomía de la Ciencia de la Hacienda es posterior a Adam - - - Smith". (20)

b).- Las Ciencias Políticas.- Tanto el derecho financiero como el derecho político pertenecen a las ciencias jurídicas por lo que en consecuencia no pueden estar sus contenidos separados por distancias abismales.

Al respecto el maestro Rojina Villegas dice; "El Derecho Pólíítico se ocupa de la organización del Estado y de la paz pública en la sociedad. La organización del Estado se obtiene merced al Derecho Constitucional, al Derecho Administrativo, al Dere-- cho Procesal"; y nosotros agregamos al Derecho Financiero cuyo contenido se ha separado del Derecho Administrativo como lo venimos tratando de fundamentar en el transcurso del - presente trabajo; y sigue diciendo el maestro Rojina Villegas, "la paz social se regula através del Derecho Penal". (21)

Hans Kelsen (22), al referirse a la política dice; "Si la Teoría General del Estado se pregunta qué es y como es el Estado, y cuales son sus formas fundamentales y sus contenidos capitales. La Política se pregunta si (debe ser) el Estado y cual es la mejor de sus posibilidades".

Por su parte Guillermo Ahumada encuadra a la actividad financiera elemento y substancia del Derecho Financiero dentro de la Política, y lo hace en los siguientes -- términos: "La actividad financiera no es mas que un aspecto especial de la actividad política total del ente público, que comprende a la financiera, en un aspecto concreto". (23)

Por lo anteriormente expresado se puede llegar a afirmar; En general, tanto del Derecho Financiero como el Derecho Político tienen como objeto el estudio del Estado, por lo que es evidente la influencia que ejerce el derecho político al derecho financiero y viceversa.

En resumen afirmamos: La política tiene por objeto orientar la conducta -- del Estado previendo sus resultados futuros, y este fin trasladado al derecho financiero harán posible que el Estado en su actividad financiera pueda escoger determinadas orientaciones-, ya que estará en condiciones de preveer sus resultados, y por consiguiente evitar en lo posible fracasos considerables y de resultados verdaderamente lamentables.

c).- La Técnica.- El Estado para poder realizar de manera satisfactoria sus actividades en general necesita allegarse de personas con suficientes conocimientos- técnicos-, para que no haya desviaciones en la realización de esas actividades.

Según hemos dejado expresado antes, el objeto del Derecho Financiero es la percepción que el Estado efectúa de medios económicos para satisfacer las necesidades - de la colectividad.

O dicho en otras palabras lo expuesto en el párrafo que antecede, se tiene; el estado para subsistir y poder realizar sus fines debe de allegarse medios económicos; ahora bien, para lograr esto en la mejor forma posible, es necesarios que recurra a paersonas - capacitadas para tal fin (entre otros técnicos fiscales), y de no hacerlo, se correría el peligro de que esos medios económicos se obtuvieran en muchos casos en detrimento excesivo de de determinado sector social o de alguna fuente de riqueza en especial, ambas cosas demasiado peligrosas para la buena marcha del país.

El segundo aspecto del objeto del derecho financiero es: la satisfacción de las necesidades de la colectividad, también aquí es muy importante que el estado acuda a- personas con conocimientos suficientes para la mejor distribución, atendiendo al renglón al

cual estén designados los medios económicos obtenidos.

En consecuencia, habiéndo personas capaces en la realización del objeto del derecho financiero serán mayores los ingresos que el estado obtenga, y la distribución de los mismos tendrá un rendimiento mayor, en tanto que se podrá lograr la satisfacción de mayor número de necesidades colectivas, y por ende privadas, evitando en lo posible innecesariamente fugas de capitales.

Obvio es, que no nada mas hacen falta técnicos, sino que esos técnicos - deben de estar provistos de moralidad suficiente para que todos los logros que con esa capacidad se efecuan sean aplicados al bienestar social, y no nada mas tengan por objeto engrosar las arcas de quienes tienen la disponibilidad de dichos bienes. Claro es, lo anterior - no deja de ser una utopía muy hermosa, pero de difícil realización.

d).- Las Ciencias Administrativas.- "Como se ha venido sosteniendo - el derecho financiero para cumplir de la mejor forma su cometido se ha valido de diversas - ciencias, entre ellos figuran las ciencias administrativas.

La ciencia administrativa no es una ciencia jurídica ni una ciencia social. No es una ciencia jurídica porque no tiene por objeto el derecho, ni interpreta ni construye ni sistematiza normas o preceptos jurídicos. No es una ciencia social por que no tiene por objeto el estudio de las funciones sociales. " Aunque entren virtualmente en su dominio".- La ciencia de la administración no estudia aquello que es sino aquello que debe ser".

"En suma es la ciencia que estudia desde el punto de vista político la administración social del estado". (24)

Una vez delimitado el objeto de la ciencia de la administración resulta -- obvia la cooperación que otroga al derecho financiero ya que necesariamente esté, al cumplir sus fines tiene que basarse en la administración social del estado desde el punto de vista político.

En general se puede decir que todo conocimiento aporta algo al derecho financiero, pero en particular las ciencias que anteriormente hemos mencionado.

Bien, hasta aquí hemos llegado a la conclusión de que el derecho financiero tiene autonomía plena, y lo siguiente que a nuestro entender es muy importante el saber cual es el lugar que habita dentro del campo general del derecho, siendo este el objetivo de nuestro próximo apartado.

III.- UBICACION DEL DERECHO FINANCIERO

Ya en el derecho romano existía la distinción entre derecho público y derecho privado; distinguiéndose como derecho público al conjunto de normas jurídicas que regulan al interés general o colectivo y como derecho privado las normas que con preferencia se ocupan del interés individual o de los particulares.

Más tarde se consideró que el derecho público regula las relaciones jurídicas entre sujetos de diferente categoría, uno superior y otro subordinado (Estado y súbdito) y que el derecho privado rige las relaciones jurídicas entre sujetos de igual categoría jurídica.

En la actualidad se ha considerado que además de las categorías mencionadas existe una especial y se le ha dado en llamar derecho social, integrado por el derecho obrero y por el derecho agrario.

La opinión del maestro Serra Rojas es la siguiente; " La división señalada ha sido objeto de amplio debate, para fijar las fronteras o límites de ambos derechos y se han formado diversas teorías para diferenciarlos sobre todo en lo que se llaman las zonas intermedias en que ambos derechos colindan con sus respectivos caracteres y características parecen coincidir, esto quiere decir que los intereses en presencia no han estado suficientemente definidos y el predominio de uno u otro no se manifiesta. Puede ser también el resultado de una crisis de las nociones jurídico políticas y de la creciente intervención del estado, que al penetrar a dominios hasta ayer reservados a la iniciativa privada, hoy de--

ben necesariamente regularse por principios de derecho público". (25)

En fin, podríamos seguir anotando opiniones referentes a la distinción o - bién a la desaparición de la dualidad derecho público derecho privado, no pretendiendo - agotarlos, nos conformaremos con los anteriormente citados, pues de lo contrario abandonariamos el objeto de nuestro estudio.

Nosotros nos decidimos por lo siguiente; ambos derechos no son sino aspectos diversos del conocimiento mas amplio que en este caso es el Derecho en su mas amplia- manifestación.

Para dar mas fuerza a nuestra afirmación citaremos la siguiente idea de -- Kelsen; La trascendencia verdaderamente práctica del dualismo entre derecho público y derecho privado, tan tenazmente mantenido a pesar de sus notorias contradicciones, radica - en la distinción de dos métodos de interpretación, deducida de la supuesta antítesis entre - las dos clases de derecho". (26)

Legaz y Lacambra citado por V. Basavilbaso, al respecto dice; "La diferencia entre derecho público y privado no radica en ningún contenido del que apriori pueda decirse que pertenece a uno u otro de los sectores jurídicos, sino de una diferencia de - estructura de la norma. El hecho de que en cada caso la norma adopte una estructura u - otra es contingente, y depende del arbitrio legislativo, y por eso la pertenencia en concreto de una institución jurídica al derecho público o derecho privado depende de la ideología que el estado haya adoptado sobre ese punto; pero como necesariamente toda norma - habrá de adoptar una u otra estructura". (27)

Sea cual sea el calificativo que se le atribuya al Derecho y el contenido- preponderante que se le dé, este por siempre se fundamentará en principios de justicia y -- equidad, claro que sujeto naturalmente a las contingencias del tiempo y del espacio que en última instancia tendrá como fin primordial la realización del anhelo de hacer que la vida

de todos los hombres sea lo mas grata posible en su pasajera trayectoria por este mundo.

Ahora bien, es muy conveniente que por razones prácticas y didácticas se acuda a la separación clásica entre derecho público y derecho privado.

Una vez que hemos aceptado la clasificación del derecho público y privado, encontramos que el contenido de ambos se haya seccionado por las mismas razones que ya en el párrafo anterior anotamos; así, el derecho privado lo hayamos dividido en derecho civil y derecho mercantil, cuyos contenidos también se hayan fraccionados, y es así -- como dentro del derecho civil encontramos capítulos que en especial se refieren a una institución específica, Ejem.; matrimonio adopción, arrendamiento, Etc.; este mismo sistema lo encontramos en el derecho mercantil, que tiene un capítulo dedicado a la letra de cambio, al cheque, Etc.

El derecho público no pudiéndo escapar a la clasificación de contenidos- nos aparece dividido principalmente en las siguientes ramas: derecho constitucional, derecho penal, derecho administrativo, derecho procesal y derecho internacional en su doble- aspecto; privado y público.

Cada una de las mencionados ramas del derecho público tienen como objeto general el estudiar la actuación del Estado como sujeto de Derecho Público y en particular cada una de ellas enfocan su estudio a diversos aspectos de ese actuar.

Como la parte del derecho que nos ocupa se encuentre dentro del ámbito- del Derecho Público, le dedicaremos mas atención a esta parte del Derecho.

Principiaremos por decir que el derecho constitucional "Regula la estructura de la administración pública y el funcionamiento de los órganos políticos supremos, define la posición del individuo frente al estado y, en general, señala el sistema de gobierno o el régimen político del país". (28)

En cuanto al derecho penal; "Objetivamente considerado es el conjunto - de

de leyes mediante las cuales el estado define los delitos, determina las penas imponibles a los delincuentes y regula la aplicación concreta de las mismas a los casos de incriminación. Es una disciplina jurídica y social, para mirar a las violaciones de la ley, a la defensa de la sociedad mediante la pena y las medidas de seguridad, y a la significación y valoración social y jurídica de la conducta humana". (29)

Se ha dicho que el derecho procesal genericamente considerado "Es un derecho de contenido técnico-jurídico, que determina las personas e instituciones mediante -- las cuales se atiende en cada caso, a la función jurisdiccional y al procedimiento que en - ésta ha de observarse". (30)

Por otro lado el derecho internacional público, "Es el conjunto de principios, normas y reglas de cumplimiento obligatorio, que fijan los derechos y los deberes de -- los estados y rigen las relaciones reciprocas". (31)

Derecho internacional privado, "Es la rama del Derecho que tiene por objeto fijar la nacionalidad de los individuos, determinar los derechos de que gozan los extranjeros, resolver los conflictos de leyes referentes a nacimiento o a la extinción de los dere-- chos y asegurar, por último, el respeto de estos derechos". (32)

En cuanto al derecho administrativo, el maestro Serra Rojas, establece: "El derecho administrativo es el derecho aplicable al Poder Ejecutivo y regula en pormenor, la- organización y funcionamiento de los servicios públicos y de todas aquellas actividades en - las que interviene la acción del Estado, para realizar propósitos de interés general". (33)

Creemos conveniente mencionar el concepto que sobre la materia que en - este momento nos ocupa aporta Dn. Gabino Fraga, expresandolo en los siguientes términos; "El derecho administrativo, es la rama del Derecho Público, regula la actividad del estado que se realiza en forma de función administrativa". (34)

"El Derecho Administrativo es un complejo de normas y principios de dere-

cho público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares o entre aquellos entre sí, para la satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal". (35)

De los conceptos sobre el Derecho Administrativo que hemos dejado apuntado, podemos concluir que, este es una rama del Derecho Público y tiene como fin la regulación de la actividad del estado, pero como esta actividad es demasiado extensa, y para - que su estudio sea posible, el contenido del derecho Administrativo se ha seccionado en varias partes, de las cuales para los efectos del presente trabajo solo mencionaremos al Derecho Financiero o de las Finanzas Públicas y al Derecho Penal Financiero.

Para reforzar lo expresado con anterioridad creemos conveniente citar lo - que tan certeramente a nuestro entender afirma Pugliese (36); "El Derecho Público constituye el tronco del cual provienen las disciplinas "públicas", comprendiendo el derecho financiero, pero por esta razón el estudio del derecho público a menos que se entienda esta expresión en un sentido extremadamente amplio no puede implicar la investigación sistemática de aquellas relaciones que forman el objeto de estudio del derecho financiero".

Giannini (37), respecto a lo que nos ocupa dice; "El derecho financiero- forma parte, por tanto del derecho público interno, y mas concretamente, por un lado, del derecho constitucional, en cuanto corresponde al poder legislativo no solo fijar las normas- para el desarrollo de la actividad financiera, sino también autorizar anualmente al poder - ejecutivo mediante la aprobación del presupuesto, para que recaude los ingresos y realice los gastos, dentro de los límites preestablecidos; y, por otro, del derecho administrativo, puesto que, como ya he indicado, el desarrollo concreto de la actividad financiera constituye uno de los cometidos de la administración pública".

Hemos dicho que solo nos ocuparemos del derecho financiero y del derecho penal financiero, por lo que creemos menester definirlos para proceder después a derivar el

estudio de su funcionamiento y contenido.

En cuanto al derecho financiero, ya hemos dejado expuesto desde el principio de este trabajo que se trata de una rama del derecho administrativo y que ha alcanzado su autonomía, ya que posee principios, fines y contenido propios, y su objetivo fundamental es el estudio lógico y ordenado de las normas y disposiciones emanadas de la ley que rigen la percepción, gestión y erogación de los medios económicos, que el estado necesita para el mejor cumplimiento en la satisfacción de las necesidades de la colectividad, observando el mayor grado de justicia posible en concordancia con el momento histórico.

Respecto al derecho penal financiero, podemos decir que, se trata de la disciplina que tiene por objeto definir los delitos de carácter financiero, determinando las penas a las personas físicas o morales que incurran en tales y regulando la aplicación concreta de las mismas.

Podemos llegar a la conclusión siguiente tomando en cuenta todo lo que ya hemos expresado; el Derecho Financiero se encuentra ubicado dentro del derecho público, y aún siendo rama del derecho administrativo, ha cobrado existencia propia dada su importancia en la época actual.

IV.- CONTENIDO DEL DERECHO FINANCIERO.

Como ya dejamos expuesto, el derecho financiero tiene por objeto el estudio de las normas y disposiciones emanadas de la ley que rigen, la percepción, gestión y erogación de los medios económicos que el estado necesita para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Ahora bien, para llegar al verdadero contenido del derecho financiero objeto del presente apartado, es necesario saber primeramente que actividad de todas las que el estado realiza es la que da caracter distintivo al Derecho Financiero.

En el párrafo que antecede hacemos notar que, el estado realiza diversas actividades, todas ellas con el propósito de lograr el mejor cumplimiento de sus fines, o dicho en otros términos, la máxima satisfacción de necesidades públicas con un rendimiento máximo, por lo que suele ser fácil confundir sus objetos, claro que solo sería a primera vista, sin previo análisis, pues la verdad es que, cada una de esas actividades tiene su propio fin.

Creemos oportuno mencionar lo que en relación a esta cuestión dice Fonrouge [38]; "constituyen manifestaciones fundamentales de la actividad financiera los ingresos, los gastos y la conservación de los bienes o gestión de los dineros públicos; y que si bien la materia sobre la cual se desarrolla es económica corresponde a un sujeto político, que es el estado, y a un objeto de la misma índole esta vinculación entre lo económico y lo político, que ofrece toma de discrepancia; así por ejemplo, algunos autores consideran-

la existencia de dos estadíos o momentos de la actividad, el primero político y el segundo económico, con predominio de este último, en tanto que otros, fieles a un concepto integral y funcional de las finanzas públicos, creen que hay solo aspectos distintos de un todo orgánico".

Por nuestra parte, y adelantandonos a nuestras conclusiones, nos inclinamos por el concepto integral de la actividad financiera.

Por principio de cuentas, creemos necesario iniciar un estudio aun cuando somero de la naturaleza de la actividad financiera, ya que esta actividad es la esencia misma del Derecho Financiero.

Principalmente existen cuatro corrientes doctrinales que explican la naturaleza de la actividad financiera y son las siguientes: 1.- La Económica, 2.- La Social, 3.- La Política y 4.- La Jurídica.

1.- Corriente Económica.- Entre las actividades que el estado realiza y que con mayor facilidad se confunden con la financiera encontramos a la actividad económica, esta confusión resulta por la evidente interacción que entre ambas se ejercen, nosotros creemos que esta confusión ha tenido su origen en la siguiente circunstancia, anteriormente los hechos financieros eran tratados y estudiados como económicos, y era la Economía la encargada de tal fin, además de que podemos notar que ambas actividades se refieren a la percepción, gestión y erogación de medios económicos que el estado necesita para satisfacer las necesidades colectivas o sea la prestación de servicios públicos.

Otro motivo de confusión entre ambas actividades lo percibimos en lo siguiente; para que el estado pueda lograr satisfacer las necesidades públicas requiere de bienes económicos en gran cantidad, pues las necesidades que tiene que satisfacer son inumerables y costosas.

Pues bién, todos esos bienes que el estado necesita para la satisfacción de

esas necesidades no emergen de la nada sino que, el estado tiene que adquirirlos, ya con dinero en efectivo, ya con títulos de crédito, que en todo caso poseen un valor mercantil incorporado, o bien recurre al crédito público.

Ahora bien, el estado para satisfacer todas esas necesidades, como ya anteriormente establecimos, es necesario que adquiera bienes, y ellos solo se obtienen mediante un pago, sea cual sea el método que se utilice, pero que en última instancia se traduce en dinero; en consecuencia el estado como cualquier persona tiene que poseer dinero para poder realizar su cometido.

Luego entonces, el estado posee bienes propios que explota y le producen valor, pero ese producto solo en una mínima parte logra satisfacer las necesidades públicas, y al ser evidentemente insuficiente este medio de obtención, es cuando el estado tiene que recurrir a las economías privadas a través de lo que llamamos impuestos o tributos.

La extracción de dinero a las economías privadas no puede ser efectuada por el estado de una manera caprichosa pues violaría por completo todo régimen de Derecho, por lo que es necesario que se base en normas legales, y así ser obedecidas, ya de manera voluntaria o bien por la fuerza por todas aquellas personas que se encuentren colacadas bajo la hipótesis normativa en cuestión.

En realidad todo lo que hemos dicho no debe de crear de ninguna manera confusión entre las actividades a que nos hemos venido refiriendo, sino que por el contrario debe de quedar plenamente aclarada que cada una de dichas actividades tiene su propio objetivo, aún cuando sea muy difícil encontrarlo aislado, sino que lo más lógico y natural es que ambos se interaccionen, lo que en muchas ocasiones conduce a confusión.

Además, no existe a nuestro entender confusión entre la actividad financiera y la económica, porque cada una de ellas tiene distintos puntos de partida y por consiguiente metas distintas, ya que se dice que aquella -"actividad que desarrolla el ser humano

con la finalidad de procurarse medios útiles para satisfacer sus necesidades; es considerada corrientemente, como actividad económica, y a la ciencia que tiene por objeto su estudio se le denomina economía política o Ciencia Económica" (39)

En cuanto a la actividad financiera nosotros consideramos que es aquella que realiza el estado, y por cuyos medio este satisface las necesidades públicas (servicios públicos).

Para Cesar Cosciani (40) "la Ciencia Económica es la ciencia que estudia la elección que los individuos realizan entre una serie de medios escazos, que pueden emplearse alternativamente para conseguir una serie de fines; ciencia que se concibe como el estudio de las elecciones de medios y fines" y en cuanto a la actividad financiera dice; -- "-es aquella actividad económica que se desarrolla en el ámbito de los ordenes políticos - de naturaleza coercitiva".

Luego entonces, la actividad económica solo se ocupa de producir bienes mediante una utilidad, para satisfacer las necesidades materiales de los hombres; en cam-- bio la actividad financiera se refiere a la satisfacción de necesidades pero colectivamente consideradas, es decir, se ocupa de la prestación de servicios públicos, sin importar que - exista una utilidad para quien lo presta, sino unicamente el beneficio que otorga a la socie dad.

La actividad económica, tiene su procedencia en la Ciencia Económica,- y la actividad financiera de la Ciencia Jurídica por lo que resulta obvia su distinción, ya que ambas proceden de distintos sectores del conocimiento.

A decir de Peruelles Bassas (41) la diferencia fundamental entre las actividades a que nos venimos refiriendo es la que a continuación transcribimos-; "Por consi-- guiente la actividad financiera unicamente puede tener eficacia si va asociada de una norma coactiva. De ahí una fundamental diferencia entre la actividad económica y la activi

dad financiera". Por nuestra parte creemos acertada esta idea y a ella nos unimos.

Bien, podríamos seguir analizando las actividades a las que nos vanimos refiriendo, pero en realidad solo le encontramos importancia teórica, en vista de que en la práctica no existe una diferencia absoluta entre hechos económicos y hechos financieros, pues como ya anteriormente dejamos afirmado en otro lugar del presente trabajo, la Ciencia Económica es una ciencia auxiliar de primer orden para que el Derecho Financiero pueda llevar a cabo en la mejor forma posible la presetación de los servicios públicos y todo lo relacionado a ellos.

Hemos dichos que la Ciencia Económica auxilia el Derecho Financiero en la realización de su cometido, pero si bien esto es cierto, no podemos admitir que haya confusión entre ambas actividades, y menos aún que el Derecho Financiero cuyo contenido y substancia es la actividad financiera se le atribuya un contenido ajeno que vendría a ser en todo caso la actividad económica.

2.- Corriente Social.- Hay autores muy destacados entre los que encontramos a Pugliese, Dalton, Angelpoulos, Pareto, Etc. que sostienen que el contenido de la actividad financiera es eminentemente social.

Es evidentemente cierto que lo social tiene una importancia capital para el derecho en general y en consecuencia para la materia que por el momento nos ocupa.

Lo que anteriormente dijimos lo podemos confirmar con lo que al respecto establece el maestro Recaséns Siches [42] "Los valores jurídicos, o criterios ideales de Derecho, son solamente directrices generales, principios orientadores abstractos, que por sí solos no suministran aún una regulación jurídica aplicable directamente a la vida de un pueblo. Esos principios han de ser aplicados o proyectados sobre una realidad social concreta de un determinado pueblo, en un cierto lugar y en una cierta situación histórica. Solo de la aplicación de esos valores o principios axiológicos a una realidad social concreta

se puede sacar el programa ideal de Derecho adecuado para tal situación particular".

En suma el Derecho en todos sus aspectos, no es mas que la ciencia que - regula el conjunto de fenómenos que se suceden en la vida social y que tienen relevancia- jurídica.

Luego entonces, lo social es base, fundamento y objeto del Derecho, y a su vez notamos que este tiene gran influencia en el desenvolvimiento social, con lo cual a nuestro entender queda demostrada su mutua interacción.

Ahora bien todo lo que hemos expuesto acotandolo al Derecho Financiero y por ende a la actividad financiera que como ya dijimos es substancia de este, nos da por resultado lo siguiente; el Derecho Financiero en consecuencia recoge los hechos sociales- relevantes a él, los regula y sanciona, y con lo cual se nos muestra la influencia social que necesariamente presenta este.

Creemos acertado transcribir lo que en torno a nuestra preocupación establece Sainz de Bujanda [43] "Es evidente que la organización política necesita valerse de medios económicos para el cumplimiento de sus fines; pero es obvio también que esos fines- políticos aparecen muchas veces inspirados y condicionados por las apetencias y anhelos que laten en los grupos sociales que actúan dentro de cada organización política".

Por lo cual, y concluyendo creemos que el Derecho Financiero necesariamente tiene un contenido social, pero no en forma predominante, sino solo en cuanto tiene relevancia jurídica.

3.- Corriente Política.- En cuanto a lo que esta corriente se refiere, - los autores exponentes de ella afirman que el contenido de la actividad financiera es eminentemente político, desde luego que no dejan pasar por alto la influencia que en mayor o menor grado ejercen otros factores como el económico y el social.

Los representantes principales de esta corriente a nuestro ver son; Pugliese

y Griziotti.

En cuanto a lo que afirma Pugliese podemos conocerlo a través de Sainz de Bujanda [44] quien lo cita en los siguientes términos: "La actividad financiera tiene naturaleza política, porque político es el sujeto agente, políticos son los poderes de los que parece investida para la consecución de sus fines, y políticos son también los mismos fines para cuya obtención se desarrolla la actividad financiera".

Es muy cierto que Pugliese no solo reconoce el contenido político de la actividad financiera-, sino que también vuelve los ojos a las influencias que anteriormente - hemos dejado señalado, y que son la social y la económica, así lo podemos notar en la siguiente cita; [45] "La naturaleza política de los fines estatales confiere necesariamente naturaleza política a los procedimientos adoptados para conseguirlos, ya que, aun cuando, - como es posible, el ente público se atenga al desenvolvimiento de su actividad financiera - al principio de mutua convivencia económica, su decisión no es fruto de un cálculo económico puro, sino simplemente de un cálculo político, que no deja de ser tal si el estado, en el caso concreto, utiliza criterios económicos, simplemente porque no se encuentra razones políticas para adoptar un criterio diverso."

"En los estados modernos el derecho de consentir la exacción de los tributos atribuidos en la constitución directa o indirectamente a los ciudadanos, solo puede entenderse en un sentido relativo: la negativa absoluta a consentir al estado la exacción de los medios económicos necesarios para su existencia equivaldría substancialmente como lo demuestra la historia- a un acto de rebelión política, a una negativa a consentir aquella forma de - organización política. El concepto de actividad financiera no puede andar separado del - de soberanía financiera. La actividad financiera no puede considerarse mas que como una- actuación en concreto de la facultad que constituye la esencia misma del concepto de soberanía". [46]

Con lo anterior podemos comprender la importancia tan grande que Pu---gliese le da a la política en el desarrollo del Derecho Financiero, por lo que no podemos-menos que reconocer la certeza de tales ideas.

En cuanto a Griziotti creemos oportuno citar algunas de sus ideas; "La actividad financiera es esencialmente de caracter político y consiste en la repartición de los gastos públicos entre los sujetos de la soberanía del Estado, lo que se lleva en práctica con criterios esencialmente políticos".

"El sujeto, el procedimiento y los fines de la actividad financiera tienen-carácter político. Los medios son económicos, pero los principios de repartición son políticos".

"Los procedimientos de que se vale el estado son una emanación de la soberanía, y por ende son coercitivos. Los fines que el estado se propone cumplir con su actividad financiera son políticos, por que son una consecuencia de la naturaleza misma del sujeto activo de la soberanía política. La actividad financiera tiene por objeto proveer a los gastos públicos, que son el medio para satisfacer las necesidades colectivas, cuyos fines conducen a conseguir la vida, la prosperidad y la civilización en las naciones organizadas". (47)

En resumen Griziotti [48] sostiene una teoría sobre la naturaleza de la actividad financiera Política-Económica Corporativa, y la expone en los siguientes términos; "Con ella necesariamente debía desembocarse en la teoría política, que es una expresión - abreviada indicativa de la naturaleza de las selecciones y directrices de la actividad financiera, y como preludio a la verdadera síntesis, que es la síntesis integral político-jurídico-económico-técnico de las finanzas".

De la teoría sostenida por Griziotti podemos notar que hace mención -- del elemento jurídico en el contenido de la actividad financiera, por lo que nuestro si---

guiente punto será abordar la corriente jurídica.

4.- Corriente Jurídica.- Desde luego, Griziotti sostiene que la actividad financiera tiene contenido jurídico, así lo podemos notar en lo siguiente: "El fundamento del fenómeno financiero es el concepto jurídico del que no debe separarse el estado, cuando despliegue su actividad financiera". (49)

Pugliese en torno a este punto estima; "Es evidente que no solamente el fenómeno del impuesto, sino todo el complejo de la actividad financiera del Estado, debe ser estudiado con criterios jurídicos", y mas adelante de su obra dice; "El elemento jurídico forma parte integrante del fenómeno financiero, pero como base y premisa constantemente presentes del fenómeno misma, como un dato que el estudioso debe tener en cuenta en las elaboraciones, pero no como una norma jurídica efectiva a estudiar y elaborar por si misma".

"Esta función está reservada solamente al derecho financiero". (50)

Nosotros nos inclinamos por creer que es evidente la base jurídica que contiene la actividad financiera que como ya hemos dicho es esencia del derecho financiero, lo que podemos constatar con lo siguiente, "Desde el momento en que la actividad financiera se hace efectiva en cuanto a las erogaciones necesarias para satisfacer las necesidades generales a los recursos para cubrirlos y en el control de las inversiones, sígnese que corresponde al derecho financiero ocuparse del aspecto jurídico de esos sectores de la vida estatal". (51)

Obviamente, que si el derecho financiero es derecho, su origen, principios y objeto por consiguiente serán jurídicos, además de que manifestamos de que es este derecho un conjunto de normas jurídicas que se refieren a la percepción de medios económicos para satisfacer las necesidades colectivas; por lo tanto dejamos especificado el contenido jurídico que indiscutiblemente posee el derecho financiero.

Concluyendo diremos que según nuestra opinión el contenido del derecho financiero no es mas que la reunión de los elementos sociales, económicos, políticos y jurídicos relevantes a esta materia, y no podemos dejar de reconocer la influencia que cada -- uno de ellos ejerce en el desarrollo y regulación del fenómeno financiero, ni mucho menos restarles importancia, pues todos y cada uno contribuyen y su eficacia. Además podemos afirmar que el derecho financiero es eminentemente instrumental, ya que propiamente no es un fin en sí, ya que tiene como objeto último la satisfacción de las necesidades públicas -- que son variadas e inumerables.

Ya anteriormente expresamos que nosotros nos inclinamos por el concepto integral del fenómeno financiero, así es como podemos decir que la actividad financiera - posee un contenido social, porque como ya lo hemos visto requiere para su realización del elemento social, y se efectua dentro de una sociedad-, pero quien lleva a cabo el ejercicio de la actividad financiera es un ente plenamente político, que naturalmente sigue directrices políticas en su desenvolvimiento, pero valiéndose de medios económicos y observando para su mejor realización los principios de la economía, e indudablemente todo lo - que establecimos encuadrado dentro de lo jurídico, observandose los principios de legalidad imperantes en esa sociedad y en el momento histórico que se esté sucediendo.

Creemos oportuno hacer mención de las ideas de Fonrouge en derredor al - punto cuestionado; "Posiblemente la única conclusión cierta sea la insuficiencia de toda - doctrina unilateral especialmente de aquellas clásicas, que pretenden reducir el problema a cuestiones puramente económicas. La teoría política y la sociológica, no obstante una - oposición conceptual básica, coinciden en la necesidad de compilar factores no económicos Las discrepancias aparecen cuando se trata de establecer el grado de influencia que debe - atribuírseles, especialmente en lo que respecta a los elementos social y político".

"El error radica en aferrarse a una concepción determinada, pretendiéndo

la llevarla hasta sus últimos extremos, sin dar cabida a ciertos aspectos preponderantes en otros; por lo demás, autores modernos que rechazan la interpretación puramente económica de la actividad financiera, no encuadran exclusivamente en las posiciones extremas".

"Ninguna doctrina está exenta de crítica, por lo cual aparece como razonable colocarse en un justo medio y afirmar que si bien la actividad financiera tiene base económica, no puede desconocerse la influencia de otros elementos, especialmente del político y sociológico, que tienen importancia preponderante". (52)

Y Arroyo Beltrán (53) nos dice; "Y podemos agregar sin temor a caer en equivocación, que si bien la ciencia de las finanzas comprende los fenómenos económicos y político, el Derecho Financiero resume esos dos, mas el fenómeno jurídico".

V.- DISTINCION DEL CONTENIDO DEL DERECHO FINANCIERO CON EL DE OTRAS CIENCIAS .

Hemos visto que el derecho financiero tiene un contenido complejo porque nos presenta influencias típicas de otras ciencias y dejamos apuntado que estas influencias son muy importantes para su buen fin, pero eso no indica de ningún modo que el derecho financiero pierda su naturaleza y adquiera otra.

Ahora bien, de acuerdo con las influencias que de otras ciencias nos muestre el derecho financiero, se forman sus variantes, que desde luego tienen algo del derecho financiero y otro tanto de la ciencia que predominantemente las guie.

Por lo cual creemos necesario iniciar un breve estudio de algunas ciencias cuyo contenido es semejante al del derecho que nos ocupa, para así proceder a delimitar - mos el contenido del derecho financiero.

1.- La Ciencia de la Hacienda Pública o Ciencia de las Finanzas Públicas. Por los criterios que hemos tenido oportunidad de conocer en torno a esta materia podemos concluir sin temor lo siguiente; La Ciencia de la Hacienda Pública o Ciencia de -- las Finanzas Públicas como también se le ha llamado, tiene un contenido preponderantemente económico, sin dejar de reconocer otras influencias no tan decisivas, como son la jurídica, la política y la social, a continuación procederemos a citar algunos criterios para -- dar mejor base a lo que ya expresamos.

Pugliese establece; La ciencia de las finanzas estudia los fenómenos fi--

nancieros desde el punto de vista económico, político y jurídico pues económicos son los- medios de que se sirve el estado para desarrollar su actividad financiera, políticas son las finalidades y los procedimientos de esa actividad, jurídico es fundamento de los fenóme-- nos estudiados". (54)

Quien en especial le da a la ciencia financiera un aspecto eminentemente social es Riafrio Villagomez, al decir; "La ciencia de la hacienda es una ciencia so--- cial que se refiere a una de las actividades del estado y en esta virtud guarda relación con las ciencias sociales en general, y con las políticas en especial". (55)

En tanto Fonrouge expresa; "Por supuesto que aquella (refiriéndose a la actividad financiera) es, compleja e incluye aspectos políticos, económicos, técnicos y - jurídicos: de los tres primeros se ocupa la ciencia de las finanzas; del último el derecho financiero". (56)

Hasta aquí, dejaremos brevemente justificado el contenido preponderantemente económico de la ciencia de las finanzas públicas, sin ignorar los elementos jurídicos, políticos y sociales.

Podriamos mencionar muchos conceptos sobre los que es la ciencia de la - hacienda pública, pero solo haremos mención a algunos así; Guillermo Ahumada (57) dice; "Podemos definir la ciencia de las finanzas, diciendo que ella estudia la ley de los fenómenos financieros tratando de descubrir sus uniformidades. Estudia por consiguiente como ciencia los gastos del estado y los efectos que ambos tienen sobre la economía de los particulares, como también sobre el patrimonio público".

Arroyo Beltrán (58) nos dice; "la ciencia de las finanzas nos indica parte- de su contenido, o sea la forma de crear y manejar la riqueza, representada ésta, fundamentalmente, por dinero, ya que es por medio de éste o de aquella, como un estado cumple con sus fines, lo que se resume en dos palabras: administración pública".

De todo lo que expresemos anteriormente, a primera vista podríamos caer en confusión entre el objeto que tiene el derecho financiero y en el de la ciencia de la - hacienda pública, ya que ambas estudian los fenómenos financieros, pero nosotros estimamos de que no debe haber motivo de confusión pues si bien es cierto que en principio tie-- nen el mismo objeto, lo cierto es que el derecho financiero se refiere a los fenómenos fi-- nancieros pero desde el punto de vista jurídico y la ciencia de la hacienda pública desde- el punto de vista predominantemente económico, por lo que no debe haber ninguna duda - en torno al tema a discusión.

Hay autores como Masci citado por Ahumada [59] que hacen en cierta forma ma depender al derecho financiero de la ciencia de las finanzas, cosa que no aceptamos, en vista de que el derecho financiero pertenece al campo de lo jurídico y la ciencia de la hacienda al de lo económico, con lo cual creemos que no puede haber dependencia entre- ambas, aunque si inumerables e innegables relaciones.

Para llegar a mostrar nuestro punto de vista, que ya expusimos nos hemos- basado en las ideas de los autores que a continuación citaremos; Pugliese [60] dice; "La -- ciencia de las finanzas no debe ocuparse sino de los límites del aspecto jurídico del fenó- meno financiero" y mas adelante agrega, "la naturaleza jurídica de los tributos, el perfil jurídico de los institutos financieros, son datos que la ciencia de las finanzas debe recibir ya elaborados del derecho financiero y tributario, pues no toca a ella realizar investigacio- nes de contenido preferentemente jurídico".

Sobre el particular Gioninni nos dice; "El derecho financiero pertenece, - como ya se ha indicado al grupo de Ciencias jurídicas, en tanto que la ciencia de la hacien- da, entra en el ámbito de las ciencias económicas. Ambas disciplinas examinan un mismo- hecho, la obtención y el empleo de los medios económicos necesarios para la vida de los en- tes públicos, pero lo consideran, y esto es lo que interesa para la clasificación de las Cien-

cias, desde dos puntos de vista diversos. Es conveniente tener en cuenta que el mismo hecho por estar regido por el derecho objetivo, genera, de un lado relaciones jurídicas, cuyo estudio forma el objeto del derecho financiero, en tanto, que de otro lado aparece gobernado por leyes económicas, que la ciencia de la hacienda convierte en objeto propio de conocimiento". (61)

Y, hasta aquí dejamos el análisis que nos propusimos para diferenciar la ciencia de la hacienda con el derecho financiero, y a continuación pasaremos a abordar el contenido del derecho fiscal.

2.- El Derecho Fiscal.- Vamos a tratar de diferenciar el contenido del derecho fiscal con el del derecho financiero, porque hay autores como el maestro Flores Zavala que nos dicen: "El derecho financiero o derecho fiscal, es una rama, autónoma del derecho administrativo, que estudia las normas legales que rigen la actividad financiera del estado o de otro poder público". (62)

Creemos que el maestro Flores Zavala identifica al derecho financiero con el derecho financiero con el derecho fiscal, porque este último participa indudablemente de la naturaleza del primero, porque el derecho financiero es el género y el fiscal es una parte integrante de él, pero esto en realidad no vendría a ser una justificación, en vista que de aceptar esto se podría aceptar que tal o cual parte del derecho financiero le dan su nombre y atributos, ese mismo caso sería el del derecho tributario o del presupuestal, aunque es bien sabido que tanto el derecho fiscal, el tributario y el presupuestal cada día van adquiriendo sus propios principios y bases.

En cuanto al concepto que nosotros aceptamos sobre lo que es el derecho fiscal es el que nos da Bielsa (63) "Se puede definir como un conjunto de reglas y disposiciones legales y principios de derecho de acuerdo con los cuales el estado regula la acción dirigida a la determinación y percepción de contribuciones y las garantías jurisdiccionales-

de los contribuyentes, por lo que en este concepto entra lo contencioso fiscal".

Podemos decir que el estado en materia fiscal actua de distinta forma que como lo hace en materia financiera, ya que en la primera lo hace haciendo uso de su autoridad, o sea que unilateralmente el fisco o estado tiene derechos y potestad, además de -- que se refiere a la hacienda pública, y en cambio el derecho financiero se refiere a la actividad del estado pero considerando sus relaciones mas bien desde el punto de vista contractual, y no solo se refiere a la hacienda pública, de la que ya anotamos su distinción, - sino que se ocupa principalmente de la percepción, gestión y erogación de medios económicos para satisfacer las necesidades públicas, por lo cual podemos concluir que el derecho - financiero tiene un contenido mas amplio que el del derecho fiscal.

Hemos tratado de delimitar en lo posible el contenido del derecho financiero, al mismo tiempo hemos admitido que posee variadas relaciones con otras ciencias, - pero esto no nos indica que carezca de autonomía, ya que expusimos que tiene principios - y objeto propios.

También admitimos que el derecho financiero tiene un campo de acción - muy extenso, por lo cual para su mejor funcionamiento y estudio se ha tenido que fraccionar su contenido en varias ramas entre las cuales está el derecho Presupuestal y que día a día -- nos va demostrando su autonomía, además también encontramos que su contenido está dividido en varias materias que también pugnan por su autonomía, pero que no las mencionaremos- porque nos saldríamos del objeto de nuestro estudio, siendo relevante para nosotros unicamente el derecho presupuestal, que será materia de nuestro próximo capítulo.

BIBLIOGRAFIA.

Capítulo I.

1.- Flores Zavala Ernesto.- "Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas".- Pag. 10.

2.- Fraga Gabino.- "Derecho Administrativo".- Pag. 357.

3.- Giannini A.D.- "Instituciones de Derecho Tributario".- Pag. 5

4.- Sainz de Bujanda Fernando.- "Hacienda y Derecho".- Pag. 33

5.- Serra Rojas Andrés.- "Derecho Administrativo".- Pag. 695

6.- Pugliese M.- "Instituciones de Derecho Financiero".- Pag. 22

7.- Peruelles Bassas J.J.- "Manual de Derecho Fiscal" Pag. 15

8.- Ahumada Guillermo.- "Tratado de Finanzas Públicas".- Tomo I Pag. 40

9.- Fonrouge Giuliani.- "Derecho Financiero" Tomo I.- Pag. 29

10.- Fonrouge " .- Op. cit..- Pag. 32

11.- " " .- " " .- Pag. 33

12.- " " .- " " .- Pag.35

13.- " " .- " " .- Pag.35

14.- " " .- " " .- Pag.34

15.- Sainz de Bujanda.- Op. cit.- Pag. 37

16.- Pugliese M.- Op. cit. Pag. 26

17.- Sainz de Bujanda F..- Op. cit.- Pag. 43

18.- Pugliese M.- Op. cit.- Pag. 22

19.- Villegas Basavilbase B.- "Derecho Administrativo".- Tomo I Pag. 182 y 183

20.- Pio Ballesteros.- "Manual de Hacienda Pública".- Pag. 24

21.- Rojina Villegas R.- "Introducción al Estudio del Derecho".- Pag. 121 y 122

22.- Hans Kelsen.- "Teoría General del Estado".- Pag. 35

23.- Ahumada Guillermo.- Op. cit.- Pag. 44

24.- Villegas Basavilbaso.- Op. cit.- Pag. 98

25.- Serra Rojas A.- Op. cirt. - Pag. 92

26.- Hans Kelsen.- Op. cit.- Pag. 114

27.- Villegas Besavilbaso.- Op. cit.- Pag. 68

28.- Serra Rojas A.- Op. cit.- Pag. 98

29.- Carrancá Trujillo R.- "Derecho Penal Mexicano".- Tomo I.- Pag. 7

30.- Merkel cit. por Pina y Larrañaga.- "Instituciones de Derecho Procesal Civil".- Pag. 16

31.- Manuel J. Sierra.- "Tratado de Derecho Internacional Público".- Pag. 15

32.- Niboyet J.P.- "Principios de Derecho Internacional Público".- Pag. 1.

33.- Serra Rojas A.- "Op. cit. ".- Pag. 99

34.- Fraga Gabino.- Op. cit.- Pag. 3

35.- Villegas Besavilbaso.- "Op. cit.- Pag. 77

36.- Pugliese M.- Op. cit.- Pag. 20

37.- Giannini.- Op. cit. Pag. 5.

38.- Fonrouge.- Op. cit.- Pag. 4

39.- Peruelles Bassas.- Op, cit.- Pag. 5

40.- Cosciani Cesare.- "Principios de Ciencia de la Hacienda" Pag. 3.

41.- Peruelles Bassas.- Op. cit.- Pag. 11

42.- Recaséns Sichez L..- "Sociología".- Pag. 13

43.- Sainz de Bujanda F.- Op. cit.- Pag. 17

44.- Sainz de Bujanda F.- Op. cit.- Pag. 21

45.- Pugliese cit. por Sainz de Bujanda F.- Op, cit.- Pag. 22

46.- Sainz de Bujanda F.- Op. cit.- Pag. 16

47.- Griziotti cit. por Riofrio Villagomez.- "Manual de Ciencia de Hacienda".- Pag. 53

48.- Griziotti cit. por Fonrouge G.- Op. cit.- Pag. 10

49.- Griziotti cit. por Riofrio Villagómez.- Op. cit.- Pag. 55

50.- Pugliese M.- Op, cit.- Pags. 18 y 19

51.- Fonrouge G.- Op. cit.- Pag. 36

52.- Fonrouge G.- Op. cit.- Pags. 11, 12 y 13

53.- Arroyo Beltrán.- "Derecho y Finanzas".- Pag. 53

54.- Pugliese M.- Op. cit.- Pag. 19

55.- Riofrio Villagómez.- "Manual de Ciencia de la Hacienda".- Pag. 59

56.- Fonrouge G.- Op. cit.- Pag. 13

57.- Ahumada G.- Op. cit.- Pag. 46

58.- Arroyo Beltrán.- Op. cit.- Pag. 55

59.- Masci cit. por Ahumada G.- Op. cit.- Pag. 47

60.- Pugliese M.- Op. cit. - Pag. 19

61.- Giannini A. D.- Op. cit.- Pag. 9

62.- Flores Zavala E.- Op. cit.- Pag. 10

63.- Bielsa Rafael.- "Derecho Administrativo".- Tomo IV.- Pag. 455 y 456.

CAPITULO II

"EL PRESUPUESTO DEL ESTADO"

I.- Conceptos y Principios del Presupuesto

II.- Clases de Presupuesto

III.- Función Económica y sus efectos

IV.-Función Jurídica y sus efectos

V.-Naturaleza Jurídica

I.- CONCEPTO Y PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO

Ya en el capítulo anterior dejamos anotado que el Derecho Financiero posee plena autonomía fundándonos en las razones ya expuestas, además hemos admitido que su contenido nos aparece fraccionado en varias ramas con miras a su mejor funcionamiento y estudio y por otra parte que una de las ramas más importantes del Derecho Financiero es el Derecho Presupuestal, el cuál dada su importancia en la época actual, nos demuestra que su autonomía se está efectuando.

Nuestra tarea en el presente capítulo será desarrollada en torno al Derecho Presupuestal, y por ende como substancia elemental el Presupuesto del Estado.

Así primeramente nos iniciaremos con la exposición de algunos conceptos que de Presupuesto han aportado eminentes juristas, y después hemos de proceder a hacer un análisis de sus principios fundamentales.

Sainz de Bujanda en su obra "Hacienda y Derecho" concluye; "El presupuesto es un cálculo legal de ingresos y gastos públicos autorizados, para ser realizados en un período administrativo financiero (año financiero)" (1)

Por su parte, Pedro Muñoz Amato dice; "Un presupuesto es: Un plan de acción expresado en términos financieros, de este punto de vista constituye una fase de la planificación. Entonces es o debe ser, un concepto bien integrado de decisiones que determine los propósitos de una empresa y los medios para lograrlo incluyendo la disposición de los recursos materiales y humanos, las formas de organización, los métodos de --

trabajo y las medidas de tiempo, cantidad y calidad". Y para concluir establece; "El -- presupuesto de un gobierno debe ser el programa que dirija toda la actividad gubernamental en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo" (2)

Morselli expresa: "Todos los hechos financieros de un estado, resultantes de- ingresos y gastos públicos, adquieren una forma de síntesis mediante aquel instrumento representativo que se llama balance" (3)

"El presupuesto en general es la Ley o Leyes que prevem y autorizan los ingresos y gastos del Estado durante un período fiscal" (4)

A nuestro juicio, el siguiente concepto de lo que se entiende por presupuesto y que transcribimos a continuación nos parece muy acertado; "El verdadero significado del presupuesto consiste en un procedimiento de síntesis por medio del cual sea posible -- traducir áridas cifras en instancias políticas y económicas, capaces de dar cauce a la -- programación y control de las actividades administrativas. El presupuesto es un procedimiento en el que se sintetizan las mas detalladas y específicas actividades de gobierno en instancias políticas y generales" (5)

"Puede decirse a manera de conclusión, que el presupuesto es un acto de --- trascendencias que regula la vida económica y social del país, con significación jurídica y no meramente contable; que es manifestación integral de la legislación, de carácter -- unitario en su constitución, fuente de derechos y obligaciones para la administración y - productor de efectos con relación a los particulares. Como dice Ingrosso "es una ley de- organización, la mayor entre las leyes de organización" (6)

Al tratar el tema que nos ocupa no podemos dejar al margen el pensamiento - del Doctor Serra Rojas que aporta a la ciencia jurídica y que establece en los siguientes - términos: 'El presupuesto es un acto legislativo anual, por el cual son previstos y autori-

zados los ingresos y los gastos anuales del Estado y de otros servicios que las leyes subordinan a las mismas reglas" (7)

Sobre el presupuesto Philip E. Taylor (8) refiere: "El presupuesto es el - principal plan financiero del gobierno. Incluye conjuntamente, la estimación de los ingresos previstos y la de los gastos que se propone hacer aquel, e implícitamente, la lista de actividades que han de desarrollarse y los medios para llevarse estas a cabo. En el - presupuesto se coordinan las políticas fiscales y únicamente en él se refleja una total -- consideración de la dirección financiera que sigue el Gobierno. Idealmente el presupuesto es una manifestación de cuidadosas estimaciones y de honradas intenciones. En - la práctica es muy a menudo algo menos que esto".

Podríamos seguir apuntando definiciones sobre el tema en torno al cual hablamos, ya que por ser muy importante su estudio gran número de eminentes juristas lo tratan, mas al insistir sobre el particular nos perderíamos de nuestro objetivo, por lo que como último concepto expondremos el perteneciente a Salvador Ona (9) que nos dice: - "El presupuesto no es otra cosa que la fórmula concreta de aplicación del plan económico limitado a los períodos sucesivos, normales y regulares, en los cuales se va haciendo el - ajuste de la función administrativa del gobierno, para coordinarlo con la vida de la población".

De todos los conceptos que hemos expuesto en el transcurso de este apartado, nos hemos atrevido a concluir que: El presupuesto, no es mas que, un programa de actividad, que el gobierno de un estado determinado pretenderá llevar a cabo en un --- tiempo definido, basado en la estimación de ingresos previstos y de los egresos que se -- propone realizar, tratando en lo posible de vislumbrar sus efectos económicos, jurídicos y políticos, y todo encuadrado dentro de las normas constitucionales vigentes.

A continuación vamos a pretender analizar de manera breve la conclu-- sión que hemos elaborado en torno a lo que entendemos por presupuesto; así, primeramente nos referiremos a nuestra afirmación de que el presupuesto es un programa de actividad general realizado por el gobierno; porque de no serlo, sería tanto como exponer a todo - el sistema administrativo al problema que ocasiona lo improvisado, y que se traduciría en lamentables deficiencias, que redundarían en perjuicio de todos los sectores sociales a - los cuales rige ese gobierno. Tampoco por ese hecho el programa del cual hablamos, debe ser totalmente rígido, porque no se podría ajustar a la realidad social que siempre está en constante cambio Por lo que debe poseer cierta flexibilidad.

Relativo al punto que tratamos, encontramos de gran utilidad referirnos a las ideas que Riofrio Villagómez expone en los siguientes términos: "El presupuesto financieramente considerado es el cuadro económico del progreso administrativo del gobierno, y, en todo caso el sustentáculo de dicho programa, pero aún en lo político, el presupuesto es un verdadero plan de acción, que relaciona o considera los varios aspectos so-- ciales, jurídicos, económicos y financieros, acerca de los cuales puede revelar una ten-- dencia marcada del gobierno". (10)

Luego entonces, nos atrevemos a afirmar que la programación es el in-- grediente esencial de la técnica presupuestal, y a su vez, "El principal instrumento de - la planeación es el presupuesto" como lo estima Arthur Lewis (11)

Ahora bien, de acuerdo con nuestra idiosincracia y textos legales vigentes, esta planeación solo puede ser democrática, pues es necesario que así sea, dada --- nuestra organización administrativa, y en nuestra opanión creemos que es la más conve-- niente, ya que aún cuando los procesos económicos no se desarrollan con plena libertad, porque en realidad existe un intervencionismo de estado, pero que afortunadamente no -

llega al totalitarismo, porque aún se respeta la propiedad privada y la libertad indivi-- dual; el respeto a esta es lo más importante para todo ser humano, dejándo a un lado el uso de métodos compulsivos tendientes al logro del cumplimiento del programa adminis-- trativo a seguir, claro es, esto no siempre se podrá llevar a cabo, porque hay ocasiones en que las circunstancias imperantes en un momento dado lo impidan, pero solamente - será en casos excepcionales de extrema necesidad como en la hipótesis que se estuviera ante la expectativa de una guerra o de una crisis económica, en cuyos casos todo siste- ma administrativo, por bien organizado, tendría que sufrir consecuencias de resultados - funestos. Arrollo Beltrán al hablar sobre la planeación nos dice: "Los hombres al plani- ficar, solo deben encauzar la iniciativa privada para obtener verdadera justicia en las - relaciones humanas" (12)

Ya en párrafos anteriores establecimos que el presupuesto es un progra- ma de acción del gobierno, y cuya realización se efectuará en un tiempo determinado. - Entre nosotros ese plan administrativo es de un año y se le ha dado el nombre de "Año - Fiscal", "Ejercicio Fiscal", "Año Económico" o "Ejercicio Financiero".

También ya dijimos que ese programa de acción ha de llevarse a cabo - basado en la estimación de ingresos previstos y los egresos que se propone realizar el esta- do, pero dentro de la observancia de las normas constitucionales vigentes, es decir debe tener el plan presupuestal una base de legalidad, porque de no ser así, caería desde su - propia base, teniéndose por inconstitucional, en consecuencia solo es posible que exis- ta presupuesto dentro del régimen constitucional en vigor, esta afirmación la podemos -- respaldar con el contenido de los siguientes artículos constitucionales y que a continua- ción transcribimos: artículo 65. - El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes: I. - Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Dipu-

tados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderán al exámen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

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.

II.- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo, y

III.- Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que correspondan, conforme a esta Constitución.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: fracc. XXVIII.- Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho exámen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: fracción IV.- Aprobar el Presupuesto Anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel.

Una vez que hemos hecho algunas consideraciones sobre el concepto del Presupuesto del Estado, procederemos a efectuar un análisis de los principios que lo rigen.

2).- Principios que rigen al Presupuesto del Estado

La mayoría de los tratadistas del Presupuesto del Estado, coinciden en - dividir los principios que gobiernan al presupuesto en: Esenciales, que como su - nombre lo indica son los que nos muestran cual es su naturaleza intrínseca; y principios Formales, los cuales coadyuvan al mejor funcionamiento de los primeros y fundamentalmente se refieren a su forma exterior.

Entre los principios esenciales podemos encontrar los siguientes:

a). - Unidad. - Este principio tiene como fin primordial el que en un - solo documento se lleve a cabo la inclusión de todos los ingresos por obtener y los egresos a realizar en un período determinado.

En consecuencia, este principio nos conduce a la centralización de la totalidad de la actividad administrativa.

En la actualidad la unidad "no se opone a la dualidad de los presupuestos ordinario y extraordinario; o de operación y de capital; pero en cada uno de esos -- presupuestos se aplica este principio de la unidad centralizadora". (13)

Según Mattarro Mora, la finalidad del principio de la unidad presupuestaria se traduce en un control tanto por parte del ejecutivo como de las cámaras; textualmente se expresa de la siguiente manera: "Desde el punto de vista político, la regla de - la unidad expresa también la desconfianza legislativa de que con la proliferación de presupuestos se desvirtue o aminore el control que deben ejercer las cámaras". (14)

Por su parte Fonrouge (15) al referirse a los beneficios que brinda la observancia del principio del cual estamos hablando expresa: "Las finanzas tradicionales -- fundamentan esta exigencia en consideraciones de orden técnico y de carácter político, que pueden sintetizarse de la siguiente manera: a). - Permite apreciar fácilmente si el presupuesto está equilibrado; b). - Dificulta la realización de maniobras, como la simulación de economías o de ocultación de gastos en las cuentas especiales; c). - Hace po-

sible conocer la magnitud efectiva del presupuesto y la porción de renta afectada por las erogaciones; d).- Evita complicaciones y oscuridades; e).- Finalmente, desde el punto de vista político, facilita el control parlamentario, que se vería dificultado con las cuentas fraccionadas, al propio tiempo que posibilita la comparación de grado de utilidad de los gastos al enunciarlos en forma integral.

Con lo que ya transcribimos del pensamiento de Fonrouge, creemos que hemos demostrado las excelencias que trae consigo la observancia del Principio de Unidad Presupuestaria, por lo que abandonaremos su análisis, para dedicarnos al estudio de otro de los principios esenciales de nuestra materia, pero antes, estimamos necesario apuntar que, por lo que respecta a México, en materia de egresos, este principio es de observancia obligatoria, lo cual constatamos al observar el contenido del artículo 126 Constitucional y que textualmente nos dice: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por Ley posterior". En cuanto a los ingresos podemos decir que también existe la observancia a tal principio, en virtud de que así lo inferimos del contenido del artículo lo.- de la Ley de Ingresos vigente y que dice: "En el ejercicio fiscal de 1966, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran:....., Etc.; luego entonces, todos los ingresos que la Federación ha de obtener han de estar comprendidos dentro de la Ley a la cual nos referimos.

Ahora bien, una vez hecha la observación que catalogamos pertinente, pasaremos al estudio de la Previsión.

b).- Previsión.- "Su idea central, es la formulación anticipada del programa que habrá de ordenar las actividades durante el período futuro". (16)

Ya anteriormente indicamos la importancia y la necesidad de preveer -

la actividad administrativa, ya que formular un presupuesto sin preveer en lo posible los - resultados, no tendría ningún resultado positivo, desde luego creemos que esa previsión - se llevará a cabo tomando en consideración las experiencias pasadas, pero con relación - a las circunstancias imperantes.

En nuestro medio, podemos notar que este principio tiene vigencia, o - al menos eso se pretende, ya que se aspira en lo posible a preveer los efectos que pueden producir la aplicación de tal o cual medida presupuestaria, cuestión que podemos - constatar consultando algunos estudios técnicos que realizan las diversas dependencias - gubernamentales en torno a determinadas necesidades del pueblo y la forma de satisfacer las.

Al respecto estimamos oportuno expresar lo que textualmente se estableció en el presupuesto de egresos correspondiente al presente año, y que dice: "El desenvolvimiento acelerado de nuestra economía exige con apremio la planeación del gasto - público total con el fin de lograr, unidad, coordinación y armonía de la acción del sector público y obtener en esta forma el equilibrio del gasto. Esta planeación es impostergable e indispensable para poder evitar funcionamientos inconvenientes, vigilar nuestras balanza comercial y de pagos, suprimir importaciones innecesarias y lograr precios - remunerativos de las exportaciones de nuestras materias primas, productos manufacturados y semi-elaborados. Así mismo, continuando con nuestra libertad cambiaria, mantener - la estabilidad de nuestra moneda.

Lo anterior solo se puede lograr con el control del gasto Público". (17)

En cuanto al principio esencial del presupuesto que analisamos en los - párrafos que anteceden, tenemos la sensación de haber dado una noción de la significación que posee en nuestro medio, por lo que continuaremos nuestra labor con el análisis de otro principio presupuestario.

e).- Periodicidad.- Este principio nos indica la importancia que existe en que el presupuesto deba referirse necesariamente a un tiempo determinado.

Algunos autores, hemos notado que, en lugar de referirse a la periodicidad, hablan de anualidad, pensamos sin duda que es correcto, pero, lo que hacen es --- restringir la vigencia del presupuesto a un año, pretendiendo pasar inadvertido que existen presupuestos de duración diversa a la de un año, y de sobra sabemos que los hay bienales, quinquenales, etc.

Por nuestra parte, deducimos que se ha catalogado este principio como -- esencial, en virtud de que si no se revisara cada determinado tiempo el plan del que hablamos, se caería en el absurdo de aplicar a la realidad socio-económica cambiante a cada momento un presupuesto plagado de un defecto mayor como lo es el Anacronismo.

Ahora bien, la previsión presupuestal no debe ser relativa a un término demasiado corto, porque produciría inseguridad, de graves consecuencias en la vida económica y jurídica del país al cual se fuera a aplicar, porque al iniciarse el plan presu--- puestal, se señalan bases para el término durante el cual va a regir, y por consiguiente, los gobernados toman sus precauciones y procuran apegarse a los requisitos que fija la -- nueva Ley Presupuestal, por lo tanto con cambios frecuentes no habría mas que descon--- cierto e inseguridad.

Tampoco es conveniente que el programa presupuestal comprende un pe- ríodo demasiado largo, en vista de que como ya indicamos en líneas anteriores, sería ana crónico, ya que la realidad social está siempre en constante cambio.

Lo ideal, en todo caso, sería que el programa en cuestión se ajustara lo más posible a la realidad social sin crear ningún disturbio, y que la planeación administrativa a corto plazo existiera dentro de una a largo plazo, para una mejor adaptación - entre presupuesto y realidad.

Ahora bien, en torno a la adecuación que debe haber entre presupuesto y realidad, creemos conveniente referirnos al siguiente concepto perteneciente a Enrique M. Sobral que establece: "El nuevo derecho financiero tiene que enfrentarse a la reforma del presupuesto o sea a su concepción como instrumento de la política económica -- general y a los daños que la ordenación jurídica de la Hacienda Pública puede producir, sino van acompañados de un reajuste conceptual y terminológico en materia presupuestaria."

En México nuestros ordenamientos legales establecen que nuestro presupuesto ha de regir durante un año, y creemos que es un período no largo, no corto, dentro del plan general de la administración del gobierno en cuestión. Ya en otro apartado de nuestra presente elaboración nos referiremos al fundamento legal de nuestra afirmación.

Ahora bien, nuestro siguiente punto a tratar será el estudio de la Universalidad, como principio esencial del Presupuesto.

d).- Universalidad.- Según este principio, se deben hacer constar en el presupuesto absolutamente todos los ingresos que el estado esté en condiciones de obtener y todos los gastos que ha de efectuar, ambos por su importe bruto, sin extraer saldos netos.

"Sin embargo, la creación de organismos descentralizados ha venido a quebrantar esta regla, ya que normalmente ellos elaboran sus presupuestos con la revisión y aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la nueva intervención de Secretaría del Patrimonio Nacional". (18)

Al respecto Fonrouge nos dice: Se ha señalado que la aplicación rigurosa de la regla podría conducir a situaciones absurdas que desnaturalizarían su finalidad, especialmente en lo referente a las actividades industriales y comerciales a cargo de entidades autónomas. En estos casos se prescinde del principio de universalidad y se tras-

lado al presupuesto general, únicamente el saldo neto positivo o negativo de la gestión - de tales organismos". (19)

En consecuencia la universalidad en materia presupuestaria se debe observar, pero no en sentido estricto, ya que entorpecería la buena marcha de los servicios públicos, actividad mucho muy importante del estado.

Por lo que respecta a México, en una forma estricta no se observa tal - principio en el sentido determinado por la teoría, ya que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal formulan por su cuenta sus presupuestos, desde -- luego con la revisión y aprobación relativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

e).- Especialidad.- Este principio substancial del presupuesto nos indica que se debe detallar lo más posible el importe de todas y cada una de las erogaciones a realizar.

Por lo que concierne a nuestro medio, la no observancia de este principio por algún funcionario obligado a ello, lo hace incurrir en Responsabilidad, delito -- castigado por nuestro Código Penal Federal vigente, que expresa: "Comete el delito de - abuso de autoridad todo funcionario público, agente del gobierno o sus comisionados, sea cual fuere su categoría, en los casos siguiente: Cuando teniendo a su cargo caudales - del Erario, les da una aplicación pública distinta de aquella o que estuvieran destinados, o hicieren un pago ilegal". (20)

Pués bien, el hecho de que se trate de un principio substancial del presupuesto no implica que se deba abusar de su observancia, ya que un presupuesto demasiado detallado no da gran utilidad práctica.

Hasta aquí dejaremos el análisis que efectuamos de los principios esencia para dedicarnos al de los principios formales del mismo.

Los principios formales del presupuesto, como ya anteriormente dejamos afirmado, no dan la característica esencial del presupuesto, siendo de todas maneras su aplicación importante, siempre y cuando no se omitan ninguno de los principios esenciales anteriormente expuestos.

Como primer principio formal del presupuesto hablaremos de la Claridad.

a).- La Claridad.- "Se logra mediante la sistematización de las decisiones en conjunto, trazándose las relaciones entre las distintas partes ordenándose los medios hacia el cumplimiento de los propósitos, o en otras palabras, cumpliéndose los principios esenciales y expresándose en la forma más comprensible que se pueda. En este sentido el documento presupuestal debe contener un análisis de las condiciones generales del país y del plan que se propone". (21)

Pensamos que el presupuesto ha de ser lo suficientemente claro, a fin de que muestre en lo posible la pauta a seguir de la actividad administrativa para que sea conocida por el pueblo, que es el original detentador de la soberanía. Claro es, que todo extremo conduce a fracaso, por lo que un presupuesto demasiado claro y detallado, puede que sea útil en cuanto que facilita su control y contabilidad, pero no por esto se puede afirmar que cumpla totalmente con su función, ya que fácilmente originaría confusión con tanto detalle.

Podemos afirmar que, el presupuesto mexicano es claro, más creemos que si lo fuera aún más, sería mejor ya que nos mostraría en forma más concreta las necesidades por las que atraviesa nuestro pueblo y nos señalaría con que medios cuenta el gobierno para subsanar tales necesidades.

Es todo lo que podemos decir respecto a la claridad, así pasaremos al estudio de otro principio que los tratadistas señalan como formal y es la especificación.

b). - La Especificación. - "El requisito de especificación significa que el plan debe estar concebido en términos suficientemente específicos y concretos para dirigir la ejecución de sus propias disposiciones". (21)

Este principio tiene un fondo de carácter político, en vista de que cada gasto y cada ingreso debe ser autorizado concretamente sin que haya lugar a duda, permitiéndo más fácilmente el control que el poder legislativo ó parlamento ejerce en este aspecto sobre el ejecutivo a fin de evitar la instauración de un gobierno autoritario.

Más como ya anteriormente afirmamos, los extremos son muy perjudiciales, y si en este caso el presupuesto es demasiado específico, anularía la discrecionalidad que poseen los detentadores de los poderes públicos en cumplimiento de su función, ya -- que solo podrían actuar dentro del marco fijado específicamente en el presupuesto, sin -- posibilidad diversa.

Ahora bien, si no se observa este principio, si solo se dan partidas generales o globales es verdad que se deja discrecionalidad a los detentadores del poder público, pero habrá poco control sobre ellos y como antes dijimos, existe el peligro de la instauración de un gobierno totalitario y por lo tanto esto traería las consecuencias funestas que ya hemos tenído oportunidad de conocer.

En el presupuesto mexicano, tanto en su aspecto de ingresos, como de - egresos, existe en alguna medida el principio de especificación, pero en realidad la especificación en forma precisa no está implícita en él, sino que, se la tributan las leyes - reglamentarias respectivas, en virtud de que la ley presupuestaria en sus aspectos señalados, sólo da lineamientos generales para su observancia, tocando a las leyes mencionadas el regular con mas detalle cada una de las materias en cuestión.

Una vez que hicimos algunas consideraciones respecto a la Especificación como principio formal del presupuesto, a continuación nos referiremos a la Genera-

lidad.

c).- Generalidad.- En contraposición con el principio de especificación que ya tratamos, el principio de generalidad nos indica que los renglones del presupuesto han de poseer cierto grado de generalidad y no ser exclusivamente concretos.

El principio de generalidad permite que los administradores gocen de cierta discrecionalidad, y que desde luego esta tenga un fundamento legal, para que al cumplir con sus funciones y encontrase ante situaciones imprevistas puedan afrontarlas con lo que el presupuesto tenga asignado en forma general o global.

Como ya anteriormente expresamos al referirnos a la Especificación; la generalidad, se antepone a dicho principio, por lo que no nos queda más remedio que insistir en lo que manifestamos en torno a la Especificación, es decir, en el Presupuesto Mexicano, tanto en su capítulo de ingresos como de egresos, solo dá lineamientos generales para su observancia, correspondiendo el detalle de ellos a las Leyes reglamentarias respectivas; en consecuencia, en nuestro presupuesto, en sus dos aspectos, se observa en forma precisa el principio formal al cual se le denomina Generalidad.

d).- Publicidad.- Es otro de los principios formales que rigen al presupuesto, y del que podemos decir que tiene un fundamento político, ya que su finalidad consiste en hacer que el programa del cual hablamos sea conocido oportunamente por todos los poderes políticos, así como por el pueblo, original detentador de la soberanía del estado, en consecuencia tienen ambos el derecho de conocer todos los pasos que los funcionarios que como representantes de él lleven a cabo a fin de formar juicio de su actividad, si por cualquier circunstancia no se realiza, al menos, debemos de reconocer que es una loable aspiración de los estados que han adoptado la forma democrática para su gobierno.

Ahora bien, no siempre es posible que los órganos encargados de la formulación del plan de referencia, den a conocer en forma detallada y de una manera completa la actividad administrativa, en virtud de que existen datos que es conveniente se reserven, porque darlos a conocer sería poner en peligro la seguridad nacional.

Pensamos que la observancia del principio que estamos analizando es de una importancia fundamental, desde luego tomando en consideración la relevancia que existe en el hecho de que los gobernados conozcan el Presupuesto porque así conocerán las necesidades por las que está pasando el país, concretamente su administración y así en alguna medida tratarán de subsanar las necesidades de la colectividad, dándo por resultado que haya menos violaciones a las cargas fiscales, como consecuencia de que en esta forma existirá cierta conciencia hacia el cumplimiento de las obligaciones en cuestión al haber convencimiento pleno de que al cumplirlas se satisfacen las necesidades colectivas y por ende las propias, porque por demás está decir, que el bienestar social indica la medida del individual.

Estimamos que no es muy necesario poner énfasis respecto a que en México sí se da la debida publicidad al presupuesto, ya que se emplean todos los medios de difusión disponibles para darlo a conocer.

Por último, entre el grupo de los principios formales del presupuesto, encontramos a la Exclusividad, a la cual vamos a proceder a analizarla.

e).- Exclusividad.- Este principio señala que dentro del presupuesto solo pueden existir asuntos que en realidad se refieren a su función, procurando no dar cabida a los ajenos a él, en virtud de que se desviaría su objeto.

En nuestro Presupuesto, no tenemos dificultad, puesto que claramente notamos la presencia de la Exclusividad, ya que no encontramos elementos ajenos a tal programa.

Para concluir, respecto al tema del cual nos ocupamos, creemos necesario hacer la siguiente observación; en realidad el presupuesto moderno es una verdadera mezcla de diferentes principios que proceden de diversas fuentes, pero entre los que principalmente figuran son los de origen económico, político o contable, y solo ante el caso concreto notamos que puede prevalecer uno sobre otro.

Pues bien, una vez que brevemente hicimos el análisis de los principios del presupuesto, pasaremos al estudio de las clasificaciones que de él más comunmente se han efectuado.

II.- CLASES DE PRESUPUESTO

Teóricamente se han aportado varias clasificaciones del presupuesto, -- por nuestra parte analizaremos brevemente algunas, en virtud de que ahondar en la materia carece de interés efectivamente práctico, porque sabido es de sobra que, ningún sis-- tema de los que vamos a estudiar se dan en forma exclusiva en la realidad, aún cuando -- puede existir predominio de uno u otro.

El primer grupo de las clasificaciones que contemplaremos es el que comprende a:

a).- Presupuesto de Competencia, en contraposición con el de Caja.- Al presupuesto de competencia algunos autores le han llamado de ejercicio o jurídico, - pero si en la denominación hay discrepancia en el contenido no, porque todos han coinci dido en considerarlo de la siguiente manera: En el presupuesto de competencia se consig- nan todos los ingresos que se pretenden obtener y la totalidad de los egresos que se tratan de efectuar, y de ambos, tanto de unos como de otros, sólo se toma en cuenta la época - en la cual se originan, prescindiendo del momento en el cual se hacen efectivos, es decir como afirma Fonrouge (22): "Es un sistema que se prolonga hacia el futuro".... "Este sistema nos demuestra los resultados del funcionamiento de la administración en su conjunto, más sin embargo, tiene graves defectos que Fonrouge enuncia de la siguiente manera: "a).- Siendo imposible dejar pendientes las cuentas por tiempo indefinido, es menester una de estas soluciones: demorar la clausura por un tiempo no muy extenso o frag-

mentar la rendición de cuentas separando los gastos "residuales", con lo cual el sistema pierde gran parte de su razón de ser; b). - Dificulta la confección de un balance racional, que ser fiel reflejo de las operaciones presupuestarias; c). - Retarda el cumplimiento de los actos correspondientes a un ejercicio y propende a que no se apresure la realización de los gastos". En suiza, Holanda e Italia se observa más predominantemente este sistema.

En cuanto al Presupuesto de Caja, también se le ha llamado de gestión, en esta clase de presupuesto se consigna el movimiento efectivo de los ingresos a lograr y los egresos a efectuar dentro del ejercicio financiero en cuestión, sin que haya lugar a ningún residuo o remanente.

Este sistema nos ofrece más claridad en el movimiento del presupuesto, y por ende es susceptible de poderse controlar desde el punto de vista contable. Entre los países que observan más predominantemente este sistema encontramos a Inglaterra, España y Francia. En cuanto a nuestro país es el sistema que seguimos.

La siguiente clasificación que vamos a analizar es:

b). - El Presupuesto Bruto, en contraposición con el Neto. - Por principio diremos que el bruto es aquel en el cual se incluyen tanto los ingresos a obtener, como los egresos a realizar, sin que de ninguno de ellos se haga en absoluto ninguna deducción, el empleo de esta clase de presupuestos permite conocer cual es la totalidad real de la carga tributaria.

El Neto, es aquel en el cual, como su nombre lo indica, aparecen cifras netas, es decir, tanto los resultados de los ingresos, como de los egresos se encuentran ya plenamente deducidos.

Por lo que concierne al presupuesto, tanto en su aspecto de ingresos, como de egresos, podemos decir que se puede considerar como un Presupuesto Bruto, en vir-

tud de que en ninguno de sus capítulos se nos presenta con deducciones, ya que los ingresos aparecen enumerados en la Ley respectiva, mas no figura ninguna cifra; y en cuanto a los egresos, se da una suma de las cantidades asignadas a cada renglón.

Los estudiosos de esta materia, también han vuelto la mirada hacia los aspectos que nos muestra el presupuesto en su modalidad de explotación y de Inversión, el tratamiento de ambos será objeto de nuestro siguiente punto a tratar.

c).- Presupuesto de Explotación, Operativo ó de inversión.- Al respecto mencionaremos lo que a nuestro entender certeramente afirma Fangouge (23) en derredor del tema que hemos empezado a abordar: "Es así que frente al desacuerdo entre los hechos y la especulación doctrinal, las nuevas corrientes en materia financiera tienden a asignar carácter de permanencia a los antiguos presupuestos extraordinarios, transformándolos en presupuestos de capital o (inversión) paralelos a los presupuestos de explotación o (operativos).

Podemos decir que el presupuesto de explotación es el que se refiere a los ingresos y egresos destinados al mantenimiento de la administración y de los servicios públicos, además de la conservación de los bienes patrimoniales.

En tanto que el presupuesto de inversión o de capital incluye los gastos que se encaminan a dar auge al patrimonio del estado, que incremente su capital, y que en resumidas cuentas se traduce simplemente en una inversión.

Con verdadero gusto podemos ver que en México no solo se ha cuidado lo que concierne al presupuesto de explotación, sino que también se le ha dado gran importancia al de inversión, y esto es fundamental, ya que la inversión tiende a producir sus frutos en el futuro, asegurando por ende el bienestar de la comunidad para el porvenir. Esto lo comprobamos al revisar el texto de la Ley de Egresos para el presente año, en don

de se destinan cantidades considerables a aquellas actividades que en algún sentido representan un incremento en la riqueza nacional y en consecuencia el ascenso del progreso general del país. Entre las actividades a las que se les ha dado un aumento tenemos - a la industria, al comercio, a la agricultura, pero de una manera especial al ramo de la educación, que consideramos como una real y muy efectiva inversión, en atención a que la preparación del pueblo dará a la postre resultados con un rendimiento inmejorable en - todos los aspectos, y que no se consumirán con el transcurso del tiempo, sino que sentarán precedente para las futuras generaciones, que al tener en algún grado preparación intelectual, encaminarán a México hacia el progreso.

En torno al tema que estamos tratando, citaremos lo que textualmente - manifiesta el presupuesto de egresos para el año de 1965: "No obstante que se han previsto las sumas necesarias para el adecuado sostenimiento del aparato administrativo y la conservación y mejoramiento de los servicios públicos, se destinan sumas importantes a - inversiones en infraestructura, que crearán un clima favorable para nuestro desarrollo -- económico" (24)

Por lo tocante a la clasificación que ya estudiamos, la habremos de --- abandonar para pasar a aquella que comprende al presupuesto en preventivo y consuntivo.

d).- Presupuesto Consuntivo en contraposición al Preventivo.- Del - presupuesto preventivo podemos decir que es el que se refiere a los ingresos y egresos del futuro, y del consuntivo, que es el que ya se efectuó, o sea el que se refiere al pasado.

"Ambas formas presupuestarias corresponden al momento inicial y final respectivamente del ejercicio económico. El presupuesto preventivo es, por lo tanto, el plan ex-ante y el presupuesto consuntivo es el plan ex-post.

La distinción se funda, en razones económicas y contables, que exigen conocer los resultados de la aplicación en el tiempo del plan económico del Estado. Pe-

ro no están ausentes tampoco motivos de índole política, porque el presupuesto consuntivo es el medio por el cual pueden pedirse responsabilidades al gobierno en caso de incumplimiento, o cumplimiento inadecuado, del presupuesto consuntivo". (25)

Referente a estas categorías, podemos decir que en todas las administraciones se registran, ya que siempre habrá un presupuesto por efectuar y otro que ya se realizó; por tanto, en México, sin ninguna dificultad notamos que existen las dos clases de presupuesto.

Ahora bien, como en realidad no se requiere mayor explicación sobre el particular, estimamos conveniente pasar al estudio de otra clasificación.

e). - Presupuesto Ordinario y Presupuesto Extraordinario. - Como sus denominaciones lo indican, el primero es el que comprende los ingresos y egresos que ordinaria y respectivamente obtiene y realiza el estado. En cuanto a los segundos podemos decir que comprende aquellas percepciones y gastos que extraordinariamente obtiene y efectua la administración, es decir, que están fuera de lo que normalmente previene el presupuesto ordinario.

Podemos afirmar que en México se registran muy comunmente ambos presupuestos, razones obvias fundamentan lo relativo al Ordinario, y en cuanto al extraordinario, fácilmente encontramos que verifica, en virtud de que muy regularmente la administración puede encontrarse en situaciones imprevistas, o bien de fuerza mayor y se tendrá que acudir al recurso de decretar ingresos extraordinarios para cubrir erogaciones también con ese carácter.

En fin, existen varias clasificaciones pero, como al principio del presente apartado establecimos, en la realidad, ninguna clasificación se nos presenta en forma pura, sino que por lo general encontramos solo el predominio de algún tipo de presupuesto, por lo que consideramos no tan necesario el seguir apuntando sobre el particular y en

consecuencia y por último, nos referiremos a la clasificación que cataloga al presupuesto en equilibrado y desequilibrado, para proceder con posterioridad a analizar sus efectos.

f).- Presupuesto Equilibrado frente al Desequilibrado.- Tenemos que, - por presupuesto equilibrado se ha entendido a aquel en que los ingresos que el estado pretende alcanzar a cubrir los egresos que trata de realizar, sin que haya posibilidad de déficit o superávit, sino una concordancia perfecta entre los ingresos y egresos.

Por lo que toca al presupuesto desequilibrado, podemos decir que es --- aquel en que no existe concordancia entre los gastos y los ingresos, es decir, será en el - cual haya déficit o superávit en el ejercicio a que se refiera.

Antiguamente, las administraciones trataban por lo general de observar un presupuesto equilibrado, o sea, se observaba una economía que propiamente se le puede llamar privada; era lo que los economistas llaman economía típica de una ama de casa, que solo gasta lo que tiene en su haber, procurando en lo posible no endeudarse y si - tiene alguna posibilidad ahorra. Esta manera de actuar de los Estados fué producto de la doctrina de modo de ese entonces, que fué la de Laissez-faire, que como conocido es, - proclamaba la intervención mínima del estado en la reglamentación de las actividades -- privadas, por lo que la economía era demasiado simple. En la actualidad esta economía ha caído en desuso, en atención a los cambios socio-económicos que se han sucitado, como la aparición de la máquina, y por consiguiente la sustitución de la mano del hombre - en la mayoría de los casos, y como consecuencia la aparición de grandes empresas, y de nuevos mercados, así como el poder liberatorio de la moneda, tan amplio en el campo - internacional, que han facilitado las transacciones económicas, además de que hay que - tomar en cuenta las nuevas funciones que el Estado viene desarrollando como lo es la --- prestación de servicios públicos, todo ello preponderantemente ha dado origen al cambio de la política en materia presupuestaria, es por esto que no sería posible ni conveniente

seguir observando la economía que se sigue ante el presupuesto familiar.

De acuerdo con los cambios socio-económicos que hemos mencionado, - los estados modernos para lograr su mejoramiento han adoptado medidas financieras audaces en comparación a las anteriormente usadas, desde la importante aportación de Keynes a la economía, y que nos demuestra que esta no es posible llevarse a cabo de acuerdo -- con los cánones anteriormente expuestos, ya que haría más lenta la evolución de los estados y por ende su progreso.

Si el presupuesto siempre pudiera ser equilibrado, no habría problema, - ya que claramente se conocería la obra del gobierno, y para este sería más fácil su control, pero solo sería posible dentro de una economía muy primitiva, por lo que los efectos de un presupuesto equilibrado nos resultan de poca utilidad para nuestro estudio en -- atención a que en la actual realidad no se observa más que por casualidad o accidente y como ya anteriormente dijimos, los estados modernos para poder cumplir con sus funciones frente a las necesidades económicas imperantes, se ven en la urgencia de adoptar varias medidas presupuestarias, que al querer o no, originan desequilibrio presupuestal.

"En la realidad es cada vez más evidente la falacia envuelta en el dogma del equilibrio, ya que de nada sirve la solvencia superficial del presupuesto gubernamental si la economía del país no es adecuada ni se atienden debidamente los propósitos colectivos." (26)

Nuestro país, no pudiendo escapar a la evolución natural que se ha gestado en el mundo, posee para propio bien un presupuesto desequilibrado, pues atendiendo al concepto que expresamos al iniciar el presente apartado y que consiste en que los - ingresos a obtener no concuerdan con los egresos a realizar en un período determinado; - más, a cambio de tal desequilibrio ha alcanzado grandes adelantos en todos los órdenes, haciéndo a un lado el miedo al empleo del desequilibrio presupuestal que antiguamente

existía, aventurándose a los riesgos de la inversión, y que hasta ahora solo ha producido beneficios.

Ahora bien, al abordar los efectos que produce el desequilibrio del presupuesto, significa que lo habremos de hacer objeto del siguiente apartado materia de -- nuestro trabajo.

III.- FUNCION ECONOMICA DEL PRESUPUESTO Y SUS EFECTOS.

Primeramente para alcanzar a comprender los efectos que produce el desequilibrio presupuestal, nos referiremos a el hecho de que en la realidad la economía no permanece invariable, sino que se nos aparece con fenómenos que las más veces son de considerables consecuencias, estos fenómenos reciben el nombre de ciclos, y los hay de dos clases: los de auge, a los que también se les ha dado en llamar cuando llegan a su máximo extremo, Inflación, y los de Depresión, a los cuales también se les denomina Deflación.

Ahora bien, ante los fenómenos económicos a los cuales nos referimos; si el presupuesto fuera siempre equilibrado, es decir, que los gastos se ajustaran matemáticamente a los ingresos por obtener, esta política presupuestaria no reduciría en nada el impacto económico que producen los ciclos económicos, según la fase en que se nos presenten, es decir, si correspondiera una época de depresión en que los precios y la producción bajan, la desocupación aumenta y en general el ingreso del estado disminuye, es ante esta situación si el estado observara la política de seguir un presupuesto equilibrado, se tendría como resultado que no habría recursos con que atenuar la baja creciente de la economía, y si por el contrario se nos presentara una época demasiado próspera que llegara hasta la inflación, originando el alza de los precios y aumento excesivo de producción, en este caso si el estado por no desequilibrar el presupuesto no interviniera,

originaría su omisión una depresión aún de peores efectos, por lo cual el estado debe --- allegarse recursos para poder en este caso atenuar la inflación creciente.

En los casos anteriormente descritos es cuando podemos decir que se está en presencia de un presupuesto cíclico y respecto al cual Navarro Mora (27) nos dice que "son aquellos que acomodan su forma y ejecución a las exigencias de las fluctuaciones -- económicas. Su finalidad es luchar contra las depresiones, bien impidiendo su aparición, bien tratándo de hacerlas mas cortas y menos agudas cuando no hayan podido evitarse".

En la actualidad la mayoría de los países ha seguido la política de desequilibrar intencionalmente el presupuesto, pero siempre con el propósito de lograr que el impacto que producen los ciclos económicos sea amortiguado, y que sus efectos no sean - de consecuencias funestas para inestabilizar todas las actividades económicas.

Por lo expuesto, hemos admitido abiertamente la conveniencia que existe en que el estado intervenga en la economía para atenuar en algún modo, el impacto que, - producen los ciclos económicos, pero esta intervención del estado, como ya en otra lugar no debe llegar al extremo, porque sería muy perjudicial, porque sofocaría toda la iniciativa privada.

En consecuencia, el estado, al intervenir en la economía, se ve en la - necesidad de adoptar diferentes posiciones que en su conjunto reciben el nombre de Política Fiscal.

A decir de Sommers (28) se puede afirmar que "existen en extremo dos -- clases de política fiscal: la llamada Compensatoria, cuyo objeto es mantener la ocupación plena, con fines estables, por lo que el gobierno ejerce presión inflacionaria o deflacionaria, según lo justifique la situación; y la política gubernamental, de no tener política alguna, o se la de dejar que cada ciclo económico siga su curso natural, sin interferencia gubernamental".

Pués bien, los extremos descritos, suelen ser muy peligrosos, al igual -- que cualquier otro extremo, siendo lo más recomendable observar una Política Intermedia, que no llega a la intervención estatal-, que como ya hemos dicho - sofoque toda iniciativa privada y que haga que se llegue hasta el totalitarismo de estado, o bien, que se deje en completo abandono las medidas convenientes para el logro de la armonía social, como se hacía en épocas pasadas.

Por desgracia para llegar a situarse en el Justo Medio, no existe ninguna regla general, ya que solo es ante el caso concreto el que se puede efectuar un juicio valorativo, que algunas veces resultará erróneo y provocará mayor intencidad del fenómeno económico que se trata de amortiguar, o bien puede que tenga medidas acertadas. Sobre el particular Pedro Muñoz Amato nos dice: "En la actualidad la premisa es que el gobierno debe asumir positivamente la responsabilidad de orientar las actividades económicas hacia formas de mayor eficacia, utilidad y justicia". (29)

Como afirmamos en el transcurso del presente trabajo, el estado se ve en la necesidad de intervenir para poder cumplir con sus fines, y así lo lleva a cabo en el -- campo económico del cual nos estamos ocupando y que tiene repercusiones en todos los- - órdenes de la vida social; para realizar esta intervención en forma más eficáz, hace uso - de recursos muy valiosos y de efectividad sorprendente, como es el empleo de la Política - Monetaria, de la Impositiva, etc.

En el supuesto de que la economía de un país se encontrara en época de - auge, o sea en época de ascenso de precios, por lo que es obvio que la economía se desarrolla con gran intensidad, porque al subir los precios, suben los salarios, y el costo de -- las materias primas, es cuando toda la gente se apresura a realizar sus transacciones comerciales, al vislumbrar que en el mañana lo más probable y seguro es que todo esté más encarecido, la moneda tenga menos poder adquisitivo, y al realizarse el auge de que veni--

mos hablando, el dinero circula más rápidamente de lo que sucede en época relativamente normal. En tal situación, el Estado, de acuerdo con las concepciones modernas, tiene -- que actuar, para evitar el auge desorbitado de la economía, que como único resultado sería la producción de una inflación gigante seguida de una deflación con consecuencias -- aún más graves.

Pués bien, el estado, hemos admitido que se ve en la necesidad antes -- descrita para amortiguar en lo posible el desarrollo incontrolado de la economía, y para - esto se verá en la necesidad de recortar el medio circulante, para que el dinero circule - menos, cuestión que será fácil en los países que como el nuestro, el monopolio del dinero lo poseea el Estado, por mandato Constitucional, lo que hace que sea un poco más fácil la tarea de nivelar en lo posible la economía nacional.

En consecuencia, el estado al controlar en cierta forma la economía, -- adopta determinadas medidas, que bien puede ser una de ellas el dar orden a todas las -- Instituciones de Crédito" Bancos" que aumenten su reserva en efectivo, que tiene como - efecto que estas instituciones se abstengan de realizar determinadas operaciones, que de no hacerlo, tienden a hacer que el ciclo económico siga subiendo; entre las operaciones de que hablamos, podemos mencionar principalmente a los créditos, en la mayoría de sus aspectos. Luego entonces, al aumentar la reserva en efectivo se restringe el medio circulante y por lo tanto es así como el estado tratará de detener la inflación económica.

Otra forma que el estado, a través de las instituciones de que venimos hablando posee para acortar el medio circulante, es el establecimiento de incentivos al ahorro, o sea que se dé un interés atractivo por el capital ahorrado y esto unido a los poderosos -- medios de publicidad con que contamos en la actualidad-, constituye una fuerte móvil para que la mayoría de personas ahorren y los bancos puedan recoger parte del dinero que figure en la circulación.

También puede el estado establecer que la tasa de Redescuento sea más alta, en el caso de nuestro país es el estado el que la fija, solo que a través del Banco de México, que es nuestra institución de crédito oficial. La tasa de redescuento sabido es - que opera de la siguiente manera; en los títulos de crédito que tengan un vencimiento futu ro, pero que por cualquier circunstancia se titular se vea en la necesidad de hacer efecti- vo su valor, ocurre al banco y este hace un descuento en la operación, o sea que en rea - lidad no le paga el total de la suma consignada, es entonces que esa cantidad de dinero se paga al banco y al retenerla hace que disminuya el dinero en circulación y se detenga en - alguna medida la presión inflacionaria bajo cuya hipótesis nos hemos colocado.

En cuanto a los impuestos, durante la hipótesis a la cual nos acogimos, - el estado procura aumentarlos en alguna medida para evitar los excesos en las inversiones que de no hacerlo tenderían a seguir aumentando la inflación económica, también se pue- de recurrir a aumentar los recargos aduaneros ya de importación o de exportación.

Pero si por el contrario, nos colocamos bajo la hipótesis de que la econo- mía de un país se encuentre en la fase descendente del ciclo económico, o sea en época de depresión, la Política Monetaria que el estado ha de asumir será completamente distinta y contraria a la que anteriormente descrita, porque todas las condiciones imperantes son to-- talmente distintas, ya que los precios bajan al igual que los salarios, el valor de las mate- rias primas también descenderá y el poder adquisitivo de la moneda será más amplio, en- tonces vendrá una superproducción porque estará tan barato todo que ya no querrá comprar la gente, porque tanto el mercado nacional, como el internacional tienen una medida en su capacidad, y una vez establecida su satisfacción, habrá excedente en la producción, y habrá encarecimiento después, y más tarde esta situación se tornará en una inflación galo pante.

Ante tal situación el estado, a través de los Bancos tiene que aumentar -

el medio circulante para que la moneda adquiera estabilidad, o sea posea menos valor adquisitivo y se logre amortiguar en alguna medida la depresión, así se habrirán más créditos para que aumente la inversión tanto pública, como privada y se efectúen obras que hagan que la desocupación sea menor, es la época por tanto, de que el estado emprenda grandes obras públicas.

En cuanto a los impuestos el Estado procurará mantener la misma tasa de imposición, si no es posible su disminución, para así evitar el miedo en los inversionistas sino que es menester el darles aliciente para que realicen nuevas inversiones.

También para amortiguar los efectos de la depresión, el estado puede recurrir a la Deuda Pública, a un plazo prudente que permita que la economía se estabilice. Además puede recurrir a la impresión de Papel Moneda, caso muy delicado, porque al no haber valor que lo respalde, puede precipitar a una inflación funesta, solo se puede llegar a emplear esta medida en el caso de que haya recursos desocupados que la nueva moneda servirá para poner en marcha. También otra medida sería que el Estado procediera a enajenar los bienes que son de su propiedad.

Podríamos seguir hablando de esta materia, pero por último diremos que concretamente el presupuesto del estado en época de depresión debe ser deficitario, es decir, que el ingreso total por obtener sea menor que los gastos a realizar, esto con el fín de que los gastos aumentados del conduzcan a la recuperación económica, que por demás está el decir, a cada momento se encuentra en constante bajo.

En cambio, en época de alza o auge, para evitar la creciente inflación, el presupuesto debe tender al superávit, con el fín de acortar la expansión económica, tendiente a la elevación de precios, y en general a la elevación de la economía.

Sea cual fuere la fase del ciclo económico por el que un país atraviese, el estado al asumir cualquier actitud, debe de hacerlo con sumo cuidado, porque si los me

dios de los cuales se vale son usados inmoderadamente, pueden producir inmensos perjui-- cios, como lo es el pánico para que se realicen inversiones, haciendo que haya grandes - fugas de capitales hacia países en donde sí se garantice su existencia y seguridad, o bien, que se llegue hasta a paralizar la vida económica del país.

Sería muy importante seguir hablando de esta materia, pero entonces -- nuestra elaboración sería de Economía Política y dejaría de orientarse a los aspectos que - nos interesan en este trabajo, por lo que pasaremos al desarrollo del siguiente inciso de -- nuestra tesis.

IV.- FUNCION JURIDICA DEL PRESUPUESTO Y SUS EFECTOS.

En torno a la función jurídica del presupuesto, podemos decir que en la - actualidad ya no tiene la importancia de antaño (siglo pasado) el mecanismo jurídico-político del presupuesto, sino que poco a poco se le ha venido concediendo un carácter puramente contable y económico.

Sommers, nos dice: 'El desenlace político de este proceso es el robustecimiento de las facultades gubernativas en el manejo de los caudales públicos"... y continúa expresando... "la preocupación del jurista ante esta situación debe enriquecer la sustancia del presupuesto en la etapa de planificación económica en que vivimos".... "Habrá que modificar el mecanismo jurídico político del presupuesto, pero no puede consistir esa - modificación en renuncia a toda garantía jurídica en el manejo de los caudales públicos". ... y concluye de la siguiente manera... "El presupuesto será una institución jurídica -- cuando su contenido no pueda ser arbitrariamente fijado para la administración, es decir - cuando existe un núcleo de normas fundamentales que determina el como, el qué y el cuando de los gastos y los ingresos públicos" (30)

De lo que hemos citado del pensamiento de Sommers podemos afirmar que en nuestro medio al menos, existe algo de cierto, pero no del todo, ya que si es verdad - que en la actualidad se dá gran importancia al aspecto económico y contable del presu--- puesto, es falso que se haya abandonado el control jurídico de él, porque si la mayoría de

las veces y eso por el poco tiempo con que cuentan los órganos encargados de la aproba- - ción de las respectivas leyes que en su conjunto integran el presupuesto, no realizan un - estudio concienzudo de él, al menos si someramente lo analizan, además de que por man-- dato constitucional no hay Ley Presupuestal si no ha sido estudiada antes y aprobada por - los órganos encargados de tal fin, y que en otro lugar de esta tésis hemos de analizar.

Creemos que ha habido lugar para darle diverso carácter al presupuesto, - porque en realidad cumple este con funciones instrumentales, es decir el presupuesto no es un fin en sí mismo, por lo que el elemento jurídico siempre debe estar presente en él para el cumplimiento de esas funciones que trata de efectuar, esto lo podemos comprobar plena mente, al ver que en diversos cuerpos legales nos hace referencia a la base jurídica que - debe poseer cualquier gasto público que se trate de llevar a cabo.

Bielsa también reconoce expresamente el carácter jurídico que debe po-- seer el presupuesto, y nos dice: "Es legal porque requiere una sanción legislativa bajo for ma de Ley", pero también nos hace referencia al contenido diverso del presupuesto al a--- firmar: "Aunque sancionada anualmente, contiene disposiciones que no son ya de régimen financiero-administrativo, sino también de derecho penal y aún de derecho privado". (31)

Varios autores se ocupan del aspecto del presupuesto que estamos tratan-- do, pero entre ellos destaca principalmente Fonrouge que nos dice que en relación con el presupuesto se tienen dos conceptos, uno que es eminentemente jurídico y otro de carácter económico-social, aún cuando este jurista sólo se refiere al aspecto de egresos del presu - puesto, pero creemos conveniente citar su pensamiento concretamente: "El gasto público, que por lo común supone una erogación en dinero, generalmente ha sido definido teniendo en cuenta los fines limitados del estado, según la doctrina clásica, caracterizándolo en - función a la naturaleza jurídica y actividades de las entidades administrativas, es así que para esta tendencia, el gasto público supone dos circunstancias: "Su realización por una

persona moral administrativa (estado colectividad territorial o establecimiento público)" y que se halle afectado a un servicio público o a un fin de utilidad pública o de interés público... Tal posición reconoce su origen en la diferencia esencial que la doctrina liberal establece entre la actividad de las entidades públicas y la actividad de las personas privadas...la situación ha variado notablemente, desapareciendo la clasica separación entre ambos tipos de actividad, merced por una parte; a que el estado y los órganos administrativos han asumido tareas de orden privado, y por otra, ya que han surgido entes privados o semiprivados destinados a cumplir funciones que tradicionalmente estaban a cargo de organismos administrativos.

En tanto que autores pertenecientes a la escuela moderna consideran que paulatinamente se ha elaborado un nuevo concepto de gasto público, de naturaleza económico-social en reemplazo de la anterior concepción de tipo jurídico". (32)

A la anterior opinión de Fonrouge nos adherimos y no nos queda más que reconocer que el aspecto jurídico del presupuesto prevalece en la época moderna, ya que no obstante las nuevas directrices que ha tomado siempre será su fuente jurídica la Ley.

Con tanta razón a nuestro ver Alfredo Cuadros (33) dice: "Los tratadistas modernos sostienen que después de la Constitución de un país, la más importante ley es la Ley del Presupuesto, porque sus partidas revelan el estado de cultura física, moral e intelectual del pueblo, sus adelantos o retrocesos materiales y su situación económica y financiera."

Hasta aquí dejaremos lo que sobre el aspecto jurídico del presupuesto hemos tratado de explicar, para proceder al paso del estudio de la naturaleza jurídica del mismo.

V.- NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO

Sobre el particular existen principalmente dos corrientes doctrinarias y - algunas variantes de ellas. Una de las corrientes estima que el presupuesto del estado es un acto administrativo, y solo por su mera forma se le puede llamar ley, sus principales exponentes son los autores franceses entre los que figuran Duguit y Jéze.

Por otro lado existe una segunda corriente que sostiene que el presupuesto es una Ley en toda la extensión de la palabra, es decir, tanto en su sentido formal como en su contenido intrínseco, sus seguidores integran la doctrina alemana, siendo sus principales expositores Mirbach-Rheinfeld, y en Italia Ingrosso.

Brevemente nos referiremos a ambas corrientes doctrinarias, porque adentrar en ello significaría tener que hacer un estudio de sus variantes, que se traduciría en - hacer demasiado largo nuestro trabajo.

Primeramente nos ocuparemos de las teorías que estiman que el presupuesto sólo es una ley formal, y por su contenido por ser diverso no es ley. Al respecto vamos a hablar concretamente del pensamiento de Duguit que hemos tenido oportunidad de conocer a través de Fonrouge (34): 'Para Duguit, el presupuesto tan pronto es una Ley propiamente dicha, con significación jurídica, tan pronto una mera operación administrativa; -- estimando que no puede considerarse como un acto unitario, sino separando la parte correspondiente a gastos, de la referente a recursos. En lo que respecta a gastos, el presupuesto nunca es ley, sino acto administrativo, en el cual el parlamento desempeña la función-

de "agente administrativo"; en cuanto a los recursos, allí donde no existe la regla de la - anualidad de los impuestos, no es ley en sentido material por no crear derechos ni obligaciones, y en lo referente a otro tipo de ingresos (patrimoniales o del dominio) es una mera operación administrativa, pero en cambio, si los tributos son anuales, el presupuesto en - este aspecto adquiere el carácter de ley material por generar obligaciones fiscales de contenido jurídico para los contribuyentes".

En cuanto a Jeze, también mencionaremos su pensamiento gracias a Fonrouge (35) que dice: "el presupuesto nunca es una ley propiamente dicha, ni tiene carácter unitario... En su concepto no se trata de un acto jurídico simple, cuya naturaleza es - fácil de desentrañar, sino de una mezcla de actos jurídicos reunidos en un solo documento que para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y a gastos".

Seguidor de la corriente doctrinaria que por el momento nos ocupa, encontramos que García Oviedo nos dice: "Se discute, si el presupuesto es una regla de - derecho o un simple acto administrativo. Es a nuestro juicio, un acto administrativo. El - presupuesto no participa de la naturaleza esencial de la ley. Tiene un contenido económico, implica una ordenación económica, afecta a una gestión. Su naturaleza administrativa aparece en primer plano. Y es además, un acto de autorización del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para efectuar y realizar ingresos. Y un acto también de limitación jurídica para la administración, ya que los créditos que reconocen no pueden ser rebasados - por ella". (36)

Ya anteriormente dijimos que solo veríamos someramente la corriente doctrinal ya expuesta, por lo que nuestro siguiente paso será analizar las teorías que afirman - que el presupuesto del estado es una ley tanto de carácter formal, como en su carácter --- substancial.

A esta corriente se une Fonrouge, y más o menos la fundamenta de la si-

guiente manera:

1.- Es inadecuado extraer conclusiones jurídicos de la estructura externa del presupuesto. No puede establecerse una separación entre la parte que contiene el -- plan financiero (acto administrativo) y el texto legal que los aprueba (Ley propiamente -- dicha), porque ambos constituyen fragmentos de un todo órgánico.

2.- Establece que la función legislativa no se reduce a aprobar o a autorizar lo que propone el ejecutivo, pues en realidad es ejercitada en toda su plenitud, ya - que se realiza en torno un estudio que debería ser muy cuidadoso, aún cuando en la práctica no lo sea exactamente.

La acción parlamentaria es normal y no excepcional, primordial y básica, no secundaria, originaria y no derivada o subordinada.

4.- La Ley del Presupuesto puede modificar el llamado derecho objetivo y también los derechos subjetivos de terceros, porque no existen limitaciones a la acción - del poder legislativo.

Por nuestra parte, creemos que el Presupuesto del Estado es una Ley tanto de carácter material, como formal, claro que posee sus características propias, dada su -- condición. Entre nosotros, tanto el maestro Serra Rojas, como Fraga, sostienen que el -- presupuesto es en sus aspectos ingresos y egresos, es una ley, desde el punto de vista formal y material.

De todo lo que anteriormente hemos expresado podemos exponer nuestra - propia convicción, y decimos, formalmente el presupuesto es un acto legislativo, pues su origen lo tiene en el poder legislativo que constitucionalmente está facultado juntamente - con el poder ejecutivo para dictar leyes. (art. 126 Constitucional).

Materialmente también es acto legislativo, por que en él figuran las características substanciales de toda Ley, a saber: General, Abstracta y Coercible.

General.- La ley, en este caso la presupuestaria, se aplica a todos los - casos que reunan las condiciones previstas por ella para su aplicación. O sea, no se re-- fiere a sujetos de derecho particularmente señalados, sino a sujetos de derecho en forma - indeterminada.

Abstracta.- La Ley no se agota cuando se aplica al caso concreto. Ya - que fija una situación jurídica para todos los casos que puedan presentarse y que llenen las condiciones señaladas previamente por el legislador.

Coercible.- Es la posibilidad de estipular una sanción, ante la rea- lización de un supuesto determinado, por el órgano legalmente facultado.

El presupuesto es una autorización, conforme a nuestro ordenamiento jurídico vigente, que crea una situación jurídica general para todos los sujetos de derecho, que sean reconocidos por él mismo. Claro que por las necesidades múltiples de las autoridades administrativas el programa presupuestal, frecuentemente se nos presenta en términos no generales, sino casi se puede afirmar que demasiado detallados, pero sabido es que toda regla por estricta que sea presenta casos de excepción.

En cuanto que la Ley Presupuestal posee la característica de abstracción, es una verdad, ya que su propósito no es el de agotarse en la aplicación del caso concreto.

Expresamos -con anterioridad- que es coercible, porque estimamos que - tanto gobernantes como gobernados estamos obligados a observar sus lineamientos en cuanto nos afecten, so pena de incurrir en infracción y exponernos a la penalidad correspon-- diente.

En conclusión: para nosotros el presupuesto es una ley desde cualquier - punto de vista, con algunas peculiaridades, ya que se trata de una ley que rige por un -- tiempo determinado, aquí en México por un año, y su iniciativa debe ser presentada en - forma exclusiva por el Ejecutivo y aprobada por la Cámara de Diputados.

Hasta aquí hemos de dejar el estudio del aspecto puramente teórico del - presupuesto del estado, el aspecto ya en su composición va a ser objeto de nuestro siguiente capítulo.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO II

1.- Sainz de Bujanda.- "Hacienda Pública, Derecho Financiero y Derecho Tributaria" Pag. 75

2.- Muñoz Amato Pedro.- "Introducción a la Administración Pública". Pag. 145

3.- Morselli Manuel.- "Compendio de Ciencia de las Finanzas". Pag. 23

4.- M. Sobral Enrique.- "Elementos de Hacienda Pública". Pag. 307

5.- C. Mosher Frederick y Cimmio Salvatore.- "Ciencia de la Administración". Pag. 402

6.- Fonrouge Giuliani.- "Derecho Financiero".- Tomo I. Pag. 131

7.- Serra Rojas Andres.- "Derecho Administrativo". Pag. 701

8.- Taylor E. Philiph.- "Economía de la Hacienda Pública". Pag. 17

9.- Oria Salvador.- "Finanzas".- Tomo III. Pag. 277

10.- Riofrío Villagómez.- "Manual de Ciencia de la Hacienda".- Tomo I. Pag. 198

11.- Lewis Arthur W.- "La Planeación Económica". Pag. 33

12.- Arrollo Beltrán.- "Derecho y Finanzas". Pag. 61

13.- Riofrío Villagómez.- Op. cit. Pag. 211

14.- Nattarro Mora J. Ma.- "Lecciones de Hacienda Pública". Pag. 262

15.- Fonrouge Giuliani.- Op. cit. Pag. 154

16.- Muñoz Amato.- Op. cit. Pag. 157

17.- Artículo Publicado en el "Diario El Universal".- 16 de diciembre de 1964.

18.- Serra Rojas A.- Op. cit. Pag. 741

9.- Laufenbourger, Cit. por Fonrouge.- Op. cit. Pag. 161

20.- Código Penal Para el Distrito y Territorios Federales.- Art. 214 Fracción VII

21.- Muñoz Amato Pedro.- Op. cit. Pag. 161 y 162

22.- Fonrouge G.- Op. cit. Pag. 143

23.- Fonrouge G.- Op. cit. Pag. 156

24.- Artículo Publicado en el Diario "El Universal".- 18 de diciembre de 1964

25.- Naltarro Mora.- Op. cit. Pag. 368

26.- Sommers M. Harold.- "Principios de Finanzas Públicas e Ingreso Nacional" Pag. 24

27.- Naltarro Mora.- Op. cit. Pag. 271

28.- Sommers M. Harold.- Op. cit., Pag. 24

29.- Muñoz Amato P.- Op. cit. Pag. 151

30.- Sommers M. Harold.- Op. cit. Pag. 446

31.- Bielsa Rafael.- "Derecho Administrativo".- Tomo II. Pags. 444 y 445

32.- Fonrouge G.- Op. cit. Pag. 179

33.- Cuadros Alfredo.- "Compendio de Hacienda Pública". Pag. 113

34.- Fonrouge G.- Op. cit. Pag. 125

35.- Fonrouge G.- Op. cit. Pag. 124

36.- García Oviedo Carlos.- "Derecho Administrativo". Pag. 414

CAPITULO III

"ASPECTO TECNICO Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO"

I.- Preparación del Proyecto de la Ley del Presupuesto.

II.- Iniciativa.

III.- Aprobación.

IV.- Ejecución.

V.- Duración

VI.- Contenido

a).- Ingresos

b).- Egresos.

I.- PREPARACION DEL PROYECTO DE LA LEY DEL PRESUPUESTO.

Iniciamos el presente trabajo dejando establecido el Concepto de Derecho Financiero que nosotros aceptamos, dando las razones en las que nos hemos fundado; así mismo tratamos en lo posible de fijar los límites de su contenido respecto al de otras disciplinas, reconociendo finalmente que a pesar de las relaciones tan estrechas que guarda con otras ciencias posee una autonomía plena.

Por lo que concierne a la segunda parte de esta tesis, la hicimos objeto del Derecho Presupuestal en forma general y específicamente nos referimos al Presupuesto del Estado como ingrediente esencial del mismo; ahora bien, creemos conveniente complementar nuestro estudio con el análisis del Presupuesto del Estado, pero ya no desde el punto de vista puramente teórico como lo realizamos en el capítulo anterior, sino ahora lo trataremos acercándonos lo mas posible a la realidad de su aplicación, que el lo que nosotros hemos comprendido bajo la denominación de Aspecto Técnico del Presupuesto, para prodecer a concluir nuestro estudio con el análisis de su contenido, aún cuando muy breve, en virtud de que profundizar sobre el particular sería demasiado extenso, dada la gran importancia que tanto los Ingresos como los Egresos tienen desde cualquier aspecto desde el cual se les contemple.

Una vez que hicimos las aclaraciones que consideramos pertinentes, vamos a penetrar propiamente al estudio de la materia de nuestro primer apartado, que se refiere

a la Preparación de las Leyes Presupuestales, las cuales vamos a analizar en su contenido- de Ingresos como de Egresos.

En términos generales, podemos afirmar que la preparación de Ante-Proyecto de de la Ley de Ingresos de la Federación es el paso con el que se inicia el régimen legal presupuestario que ha de regir por el tiempo en que las Leyes de cada País lo determinen, por lo que significa una previsión que los órganos legalmente componentes hacen de los Ingresos a obtener y de los Egresos por realizar respectivamente, en el período de que se trate, - tomando en consideración las fuentes productivas de ingresos existentes y en vías de crearse, así como de la naturaleza y cantidad de las necesidades que predominen.

La preparación del Proyecto de la Ley del Presupuesto, corresponde al Poder- Ejecutivo, variando unicamente el grado de ingerencia en la sanción final a la que se somete, según sea la organización política del país del que se trate. Así en los países Parlamentario es el gabinete y por delegación el Ministro de Finanzas a quien corresponde la preparación de tal proyecto. Por lo que concierne a países de régimen presidencia como lo es el - nuestro, la preparación de dicho proyecto, corresponde al Presidente de la República, por- ser en el que se concentra el Poder Ejecutivo.

Teórica y prácticamente es aceptable que la formulación del proyecto mencionado sea encomendado al Poder Ejecutivo, ya que el tiene un contacto más cercano con las necesidades del pueblo, por lo que con más facilidad puede palpar la realidad sobre la cual va a aplicarlo, además de que cuenta con medios suficientes y elementos humanos capaces- para su elaboración.

Ahora bien, tradicionalmente en nuestro medio la Formulación del Proyecto - de las Leyes de referencia (en sus dos partes, ingresos y egresos) la efectúa el Presidente de la República con la colaboración de las Secretarías y Departamentos de Estado, pudiendo decir que en general participan todos los órganos del Estado que comprenden los Poderes

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y decimos tradicionalmente, porque siempre lo ha hecho él.

Si ya dijimos que en la formulación del Proyecto de las Leyes Presupuestales intervienen todos los órganos que integran al Estado, además diremos que en la actualidad se está observando la posible incorporación de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal dentro de tales leyes, siendo oportuno a nuestro juicio el mencionar que la Coordinación de todo lo relacionado con el Presupuesto, desde la formulación del Instructivo que es base para la elaboración del Ante-Proyecto de Leyes Presupuestales, hasta su ejecución, son facultad inherente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Lo que anteriormente afirmamos, lo podemos respaldar con lo que al respecto establece el artículo 6o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y que en sus términos expresa: "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las Leyes de Ingresos Federal y del Departamento del Distrito Federal; -- II.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes; V.- Proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal; - VI.- Formular los proyectos de presupuestos generales de egresos de la Federación y del - Distrito General, de acuerdo con las leyes respectivas; VII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiere el control y la vigilancia del ejercicio de los Presupuestos de - Egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas; - - VIII.- Llevar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda".

De una manera más amplia está regulado el capítulo de egresos por la Ley -- Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación en su artículo 1o. que dice: "La Se

cretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de presupuesto de egresos tendrá atribuciones y desempeñará las siguientes funciones:

I.- Fijará anualmente las sumas definitivas que habrán de incluirse en el proyecto de presupuesto de egresos para cada una de las Dependencias Federales, de acuerdo con las instrucciones del Ejecutivo sin que el total de esta suma exceda a la estimación de los ingresos señalados por la Ley respectiva correspondiente al mismo ejercicio fiscal.

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

III.- Preparar y formular el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación conforme a las prevenciones de esta Ley y su Reglamento.

IV.- Vigilar la estricta ejecución del presupuesto de egresos y marcar las normas a las que debe sujetarse esta.

V.- Autorizar pagos o erogaciones de fondos que deben hacerse a cargo del presupuesto de egresos con las excepciones que señala el reglamento de esta Ley.

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

VII.- Examinar y autorizar créditos en contra de la Federación

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

IX.- Expedir el instructivo para la formación y aplicación del presupuesto de egresos a que se refiere esta Ley".

Si ponemos atención a la última fracción del artículo transcrito, podemos no

tar facilmente lo que anteriormente establecimos referente a que la formación del proyecto del presupuesto, y en este caso el de egresos; así como todo lo relativo a su aplicación se encuentra basado en un Instructivo que la Secretaría de Hacienda formula: Antes de cada día 1o. de septiembre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer las modificaciones que se hayan hecho al instructivo para la formulación del presupuesto y comunicará las indicaciones especiales que estimen pertinentes respecto a cada ramo". (1)

En realidad, es de gran importancia la ingerencia que sobre el punto que venimos tratando, ejerce la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puesto que, establece la comunicación entre el Ejecutivo y las Dependencias Gubernamentales y con algunos Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, así: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a más tardar el 1o. de octubre, comunicará a las Dependencias Federales la suma que siguiendo las instrucciones del ejecutivo haya previsto para el Presupuesto del Ramo y la distribución proyectada en dicha suma". (2)

Asímismo, debe dicha Secretaría, en lo posible tratar de unificar el criterio en cuanto a la presentación de los gastos y de los ingresos correspondientess a cada Dependencia, dado que cada una de ellas tiene que enfrentarse a múltiples problemas y de diversas naturalezas, por lo que es muy necesaria dicha unificación para que pueda existir coherencia en tal presentación que cada una de las Dependencias Gubernamentales hagan al - Ejecutivo.

"Durante la segunda quincena del mes de octubre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convocará a los representantes que designen las Dependencias Federales, para darles instrucciones respecto a la preparación del proyecto de presupuesto y unificar - el criterio en relación a los problemas que se hubieren presentado". (3)

"Los proyectos de gastos que las Dependencias Federales hagan estan sujetos- siempre a modificaciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haga de acuerdo

con el Instructivo, con el objeto de que se observe la mayor economía posible y con la mira de obtener la eficacia en cada Ramo de la Administración". (4)

Asímismo, las Dependencias a las cuales no venimos refiriendo deberán presentar sus proyectos definitivos a más tardar el 1o. de diciembre, o sea, ya deben ir incluídas todas las modificaciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haya considerado pertinentes. (5)

Por consiguiente, y atendiendo al contenido de nuestra Ley Orgánica del Presupesto de Egresos de la Federación, se desprende que en dicho ordenamiento, está previsto que cada Dependencia Federal debe allegarse personal suficientemente capaz en el desempeño de su cometido, para que con sus conocimientos y práctica pueda preveer lo mascerteramente posible el proyecto de presupuesto de egresos y en consecuencia también puedan estimar los ingresos que en la realización de sus funciones puedan llegar a obtener; esta situación, por fortuna en la realidad se viene observando, aún cuando con algunas fallas que generalmente provienen del factor humano que hacen falsear la verdad de sus previsiones en su propio beneficio.

Creemos estar en la posibilidad de citar el pensamiento de E.M. Sobral quien nos dice; Con relación a la preparación del proyecto de presupuesto: "Debe examinarse en la medida posible la situación internacional, contemplando las posibilidades que, para el País puedan ofrecer las condiciones económicas y políticas de otras Naciones y muy especialmente de aquellas mas o menos intimamente relacionadas con el País cuyo presupuesto se estudia.

El examen general de la situación nacional e internacional permite formular el pronóstico del año venidero. Si en todos los renglones estudiados se observa una franca tendencia en el sentido del desarrollo; si no hay motivo para preveer alguna causa de retroceso o de trastorno, si el crecimiento es normal y sano, si la paz y la concordia pare-

con el Instructivo, con el objeto de que se observe la mayor economía posible y con la mira de obtener la eficacia en cada Ramo de la Administración". (4)

Asimismo, las Dependencias a las cuales no venimos refiriendo deberán presentar sus proyectos definitivos a más tardar el 1o. de diciembre, o sea, ya deben ir incluídas todas las modificaciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haya considerado pertinentes. (5)

Por consiguiente, y atendiendo al contenido de nuestra Ley Orgánica del Presupesto de Egresos de la Federación, se desprende que en dicho ordenamiento, está previsto que cada Dependencia Federal debe allegarse personal suficientemente capaz en el desempeño de su cometido, para que con sus conocimientos y práctica pueda preveer lo mascerteramente posible el proyecto de presupuesto de egresos y en consecuencia también puedan estimar los ingresos que en la realización de sus funciones puedan llegar a obtener; esta situación, por fortuna en la realidad se viene observando, aún cuando con algunas fallas que generalmente provienen del factor humano que hacen falsear la verdad de sus previsiones en su propio beneficio.

Creemos estar en la posibilidad de citar el pensamiento de E.M. Sobral quien nos dice; Con relación a la preparación del proyecto de presupuesto: "Debe examinarse en la medida posible la situación internacional, contemplando las posibilidades que, para el País puedan ofrecer las condiciones económicas y políticas de otras Naciones y muy especialmente de aquellas mas o menos intimamente relacionadas con el País cuyo presupuesto se estudia.

El examen general de la situación nacional e internacional permite formular el pronóstico del año venidero. Si en todos los renglones estudiados se observa una franca tendencia en el sentido del desarrollo; si no hay motivo para preveer alguna causa de retroceso o de trastorno, si el crecimiento es normal y sano, si la paz y la concordia pare-

cen seguras, puede el estadista preveer un año próspero. Cualquier dato adverso o simplemente dudoso, ha de indicarle la conveniencia de corregir la tendencia del cálculo. El principio consiste en admitir que los ingresos nacionales imiten mas o menos aproximadamente, el movimiento general de la vida económica". (6)

Luego entonces, para preparar los Proyectos de Leyes Presupuestales los órganos encargados de ello y que ya citamos anteriormente, deben atender al momento que se esté sucediendo, sin descuidar el porvenir, vigilando la situación nacional, así como su proyección internacional, ya que estos proyectos tendrán a convertirse en Leyes con sus consecuencias propias.

Ahora bien, hasta aquí hemos de dejar el análisis que nos propusimos respecto a la preparación de Ante Proyecto de las Leyes Presupuestales, es decir, tanto desde el punto de vista de los ingresos como el de los egresos, por lo que nuestro siguiente paso será el abordar su Iniciativa.

II.- INICIATIVA.

Una vez que dejamos establecido cuales son los órganos del Estado que intervienen en la elaboración del Ante-Proyecto de las Leyes de referencia, ahora nos corresponde el estudio de su iniciativa.

Primeramente nos volveremos a lo que establece nuestra Constitución sobre el particular, notando que en una forma concreta no se refiere a la iniciativa de las Leyes -- que por el momento nos ocupan, sino, unicamente en forma general establece en su artículo 71 que: "El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

II.- A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y

III.- A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión.- Las que presentaren los diputados a los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".

Luego entonces, en forma muy amplia se refiere a toda clase de Leyes o decretos, así como, que dicha facultad corresponde al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados; "Sin embargo, en el régimen de separación de Poderes, establecido por la Constitución, a falta de una disposición expresa y terminante, la solución legal que en el caso procede dar es: la que -

el derecho de iniciativa del presupuesto no es exclusivo del Poder Ejecutivo; que este puede hacerlo con fundamento en el artículo 71 fracción I, que otorga facultad de iniciativa en general para toda clase de leyes y decretos; pero que no hay ningún obstáculo legal para que la iniciativa procede de la misma Cámara de Diputados. Prácticamente la solución adoptada por la Ley Orgánica es indiscutiblemente la mejor, pues el Ejecutivo es el que está más capacitado para hacer una estimación más aproximada a la realidad de los ingresos y de los gastos públicos ya que tiene en sus manos todos los datos relativos al rendimiento de los primeros y a las necesidades que los segundos deben satisfacer". (7)

Por su parte Tena Ramírez, nos dice: "En materia hacendaria, se ha discutido si está reservada al Presidente la iniciativa del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos. A falta de disposición expresa en este sentido, deberá estarse a la regla general del artículo 71; pero es evidente que sólo el Ejecutivo, a través de Hacienda, está en posibilidad de proponer el plan financiero anual de la administración". (8)

Es similar sentido se orienta la opinión de Arroyo Beltrán, quien estima; "Que quede a cargo del Poder Ejecutivo la preparación y elaboración del presupuesto se debe a razones de capacidad, pero tal situación aparentemente irregular, se refiere a la forma, ya que por cuanto al fondo, a nuestro modo de ver, se trata de una adaptación a la realidad, pues no cabe la menor duda al respecto a que la formulación del presupesto de ingresos y egresos corresponde a personas especializadas o dedicadas al estudio de los problemas económico-financieros que requieran determinados conocimiento científicos, que es difícil suponer en los legisladores, quienes son sujetos por regla general, quesiguen una carrera política ajena al estudio de las finanzas, cuando menos en nuestro medio". (9)

Concluyendo, una vez que hemos hecho cita de opiniones autorizadas en la materia, lo que sucede en la realidad mexicana en lo inherente a la iniciativa de Ley de

blece el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y que a la letra nos dice: "Se entiende por Presupuesto de Egresos de la Federación a la autorización expedida por la Comisión de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal durante el período de un año a partir del 1o. de enero.

Tenemos la convicción de que hemos dejado aclarado lo que se prestaba a -- una posible duda en cuanto a quien corresponde la facultad de iniciar el proceso legislativo de la Ley de Egresos, ya que en cuanto a lo referente a los Ingresos, no hay problema, en virtud de que, como anteriormente dijimos, esta facultad tradicionalmente ha correspondido al Presidente de la República, cuestión que es de gran ventaja, en vista de que es el Ejecutivo, quien más contacto directo guarda con la realidad del país.

Pues bién, ahora nuestra pretensión se enfocará a realizar algunas consideraciones sobre la aprobación de las Leyes en cuestión, y es así como pasaremos a la tercera fase de su formación, y por consiguiente a la materia de nuestro próximo apartado.

III.- APROBACION.

Para que el Proyecto de las Leyes del Presupuesto, se conviertan en Leyes de observancia obligatoria, para las personas que se encuentren bajo su hipótesis normativa,- es necesario el voto del Poder Legislativo.

La Constitución y las Leyes respectivas en cada país son las que señalan cual es la órbita competencial dentro de la cual obra el Legislativo al votar y aprobar el Presupuesto, variando por ende este actuar, según se trate de países con organización parlamentaria o bien presidencial.

En relación con el tema que estamos tratando econtramos útil el hacer referencia de lo que nos dice al respecto E.M. Sobral y que expresa en los siguientes términos; -- "Se registran tres sistemas que son el Inglés, el Americano y el Francés".

En relación con el sistema inglés nos dice Leroy Beaulieu a travéz del autor- que estamos citando; "En Inglaterra la cámara examina el presupuesto en sesiones de comité. Se entiende por tales ciertas sesiones investidas de carácter familiar, íntimo, en las- cuales se discute sin formalidades, ni preparación, haciendo observaciones breves y no extensos discursos.- Todos los miembros de la cámara pueden asistir a estas sesiones de comité, pero en realidad no se encuentran miembros dotados de particular competencia, de modo que la concurrencia es muy abundante y que puede con facilidad hacerse un examen serio de las cuestiones de detalle; y más adelante agrega; "La rapidez de los trabajos parlamentarios y especialmente, la prontitud con la que se vota el presupuesto, dependen tal -

vez de esta organización. Digamos sin embargo que se la quiso ensayar en los últimos -- tiempos en Italia y que la abandonaron, para regresar al sistema francés de las oficinas y- comisiones cerradas". (10)

Respecto al sistema francés, Riofrio Villagomez manifiesta: (11) "En el sistema de la Comisión del presupuesto. Existe una comisión encargada de estudiar el presupuesto y de redactar informes concienzudos acerca de éste, con las modificaciones que deban imponerse al proyecto del Ejecutivo; han sido introducidas por Francia y aceptado con más o menos variantes, por casi todos los paises".

"En Francia la Cámara de Diputados designa a la Comisión del Presupuesto y la del Senado la Comisión de Finanzas, según el sistema de votación proporcional, con las siguientes características fundamentales: Las comisiones se reputan únicas, aún cuando se subdividen en subcomisiones para estudios de detalle; no tienen poder decisorio sino simplemente informativo, si bien sus indicaciones son generalmente aceptadas; sus facultades no- se limitan al presupuesto sino a todas las leyes que modifiquen los ingresos o los egresos, - de manera que cualquier proyecto sobre la materia debe pasar a su estudio. A la Comisión de Finanzas se le ha dado en los últimos años un poder de control del presupuesto a fin de - impedir las violaciones que ordinariamente se cometen en la ejecución del presupuesto".

En cuanto al sistema americano, nos volvemos nuevamente al pensamiento de Sobral en los siguientes términos: "El método es diferente en América. Al Congreso de - Washington, no le es desconocido el sistema de sesiones en comité, pero ha adoptado el - método de comisiones cerradas, y aún va más lejos, pues tiene comisiones permanentes, -- compuestas de la Cámara y del Senado, escogidos por estos cuerpos, tales comisiones constituyen un número fijo". (12)

Demasiado brevemente mencionamos los tres sistemas imperantes primordial-- mente en materia de aprobación del Presupuesto, Ahora bien, nuestro siguiente paso será

referirnos a lo que sucede en nuestra realidad mexicana, por lo que primeramente hemos - de dejar establecido a quien compete la facultad de aprobar las Leyes del Presupuesto.

Primeramente nos ocuparemos de la Ley del Presupuesto de Ingresos, así dire mos, que su aprobación es de la competencia del Congreso de la Unión, por lo que para - nosotros tal cuestión no ofrece ningún problema, en virtud de que tal circunstancia claramente la especifica nuestra Constitución, lo cual constatamos al revisar el contenido del- artículo 65 del referido ordenamiento y que textualmente nos manifiesta: "El Congreso se reunirá el día 1o. de Septiembre de cada año para celebrar cesiones ordinarias, en las cua les se ocupará de los asuntos siguientes: fracción II.- Examinar, discutir y aprobar el Pre supuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo, y Etc."

En cuanto a los Egresos, la situación cambia, pues en materia de Aprobación no hay una delimitación clara, ya que existen dos preceptos en nuestra Constitución que aparentemente nos pueden conducir a confusión, y decimos que aparentemente, porque en la realidad, nunca ha habido problema sobre el particular, luego entonces nuestra labor gi rará en torno a la aparente contradicción, para después concluirla con lo que en realidad- sucede y que es la solución que siempre se le ha dado a tal problema.

Así, inicialmente transcribiremos el contenido de los dos artículos motivo de la controversia enunciada anteriormente, primeramente citaremos al artículo 65 "El Congre so se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar cesiones ordinarias, en -- las cuales se ocupará de los asuntos siguientes: fracción II.- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo, y Etc. Por otro lado el artículo 74 del mencionado ordenamiento, establece: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; fracción IV.- Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel, Etc".

Pues bien, a primera vista el contenido de estos dos preceptos es contradictorio, porque el primero de los artículos habla del Congreso, o sea, del cuerpo colegiado que, ha de ocuparse, entre otras cosas, de examinar, discutir y aprobar el presupuesto del Año fiscal siguiente, y en cuanto al segundo de los citados, se refiere a que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel.

Ya en lineas anteriormente expuestas dijimos que habríamos de hablar de una aparente contradicción, pues en la realidad nunca se ha presentado ninguna dificultad sobre la aparente contradicción, ya que siempre se ha pensado que el artículo 65 Constitucional, es el que establece los lineamientos generales en cuanto a las actividades que ha de desarrollar el Congreso de la Unión, sin que haya especificación alguna, y de las cuales se ocupan los artículos relativos a cada cuestión, y en el caso particular que estamos analizando es el artículo 74 en su fracción IV, quien regula dicha materia.

Ahora bien, no se ha dado mayor trascendencia al problema, en virtud de que se ha tenido como una reminisencia del unicamarismo implantado anteriormente en México, tal afirmación la podemos rubricar con lo que nos dice Tena Ramírez [13] "Al distribuir entre las Cámaras, por la implantación del bicamarismo en 1874, algunas de las facultades que antes pertenecían a la Cámara única, tocó a la de diputados la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto anual de gastos"; y más adelante el citado autor se refiere al pensamiento del Constituyente de Querétaro, en los siguientes términos: "Es cierto que este precepto (refiriéndose al artículo 74 fracción IV Constitucional) está en contradicción con el artículo 65 fracción II, según el cual el Congreso (Que está formado por las dos Cámaras) se ocupará de examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente; pero la contradicción debe resolverse en favor del artículo 74, pues además de que este es suficientemente claro al conferir como facultad exclusiva de la Cámara

de Diputados la que comentamos, debe recordarse que la finalidad del artículo 65 no es -- otorgar facultades, sino imponer un plan general de labores al Congreso. Dicho plan que era congruente antes de 1874, debió haberse modificado cuando en ese año se implantó el bicamarismo y se dió a la Cámara de Diputados una facultad que antes pertenecía al Con-- greso, integrado por la Cámara única.

Pensamos que dejamos aclarado a quien compete la aprobación de las Leyes - Presupuestales, es decir, que el proyecto del Presupuesto de Egresos, para convertirse en - Ley con todos sus efectos, solo requiere que sea aprobado por la Cámara de Diputados, para que posteriormente sea promulgada por el Ejecutivo, y en cuanto al de Ingresos deberá ser - aprobado tal proyecto por ambas Cámaras y si no hay observación alguna, se procederá a - su Promulgación que es el acto por el cual dicho proyecto adquiere el carácter de Ley de - observancia obligatoria para todos aquellos sujetos que se encuentren bajo la hipótesis normativa.

Si nos colocáramos por un momento en el campo de las suposiciones, y por -- cierto muy desagradables y se nos ocurriera que si en términos generales el Poder Legislativo rechazara los Proyectos de Leyes del Presupuesto, no podemos menos que admitir que esta situación solo daría por resultado una serie de consecuencias funestas, pues equivaldría - a la rebeldía del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo, ya que demostraría con esto su des-- confianza a dicho Poder para seguir los destinos del pueblo, al rechazar los Proyectos de referencia, y que son presentados por él.

Sobre la cuestión que nos ocupa, podemos hacer mención de lo que dice Storum: Rehusar el presupuesto ¡Apenas pueden concebirse las consecuencias de semejante, - eventualidad! Si el año se abre sin que el presupuesto haya sido votado los acreedores no- reciben sus rentas ni los pensionistas sus pensiones; los contratistas llaman en vano a las ventanillas de la Tesorería; los funcionarios trabajan, y no reciben su salario; el ejército se ve

privado de su soldada, de sus sostenimiento mismo, de sus implementos, de sus víveres, en una palabra todos los tributos del estado, es decir.- Hoy día todo el mundo, se ve afectado: la vida del país se detiene". (14)

Ahora bien, si nos colocamos en la hipótesis anteriormente señalada, notamos que en nuestro régimen legal vigente no existe una solución establecida al respecto, - por lo que si se diera el caso tendríamos que recurrir a lo que el Derecho Extranjero señala sobre el particular, es por esto que creemos conveniente esbozar aunque sea en forma somera dichas soluciones, así, primeramente nos referiremos a:

a).- Sistema de Prórroga del Presupuesto que expira.- Dicho sistema no - necesita explicación, pues su nombre nos está indicando en que consiste.;

"La crítica ha desprestigiado este sistema, ya que puede anular la convocatoria regular de las Cámaras". (15)

b).- Sistema de Adelantos Provisonales.- Este sistema es el que se observa en Inglaterra.

"Equivale al voto de sumas globales, sin especificarse el tiempo de duración".

"Antes de la presentación oficial (en noviembre o diciembre), se hacen las- estimaciones de los gastos en tres series de volúmenes distintos; los de la guerra, la marina- y los servicios civiles, que comienzan a ser estudiados por las comisiones de subsidios y de- Vías y Medios. A medida que el proyecto de gastos se va aprobando, la Comisión de Vías y Medios, va acordando a la Tesorería la autorización de fondos para los gastos. Este procedimiento se extiende hasta un plazo de seis meses como adelantos a cuenta hasta que a - mediados de agosto, cuando todos los gastos han sido examinados, el Presupuesto aparece - con el nombre de Act of Apropiation, que recapitula las sanciones parciales, dándoles forma definitiva". (16)

c).- Sistema de Duodécimos.- "Es el seguido por casi todos los países del

mundo, consiste en autorizaciones mensuales que las cámaras otorgan al ejecutivo hasta - que sancione definitivamente el presupuesto, para recaudar impuestos y para pagar los gastos por el término de la autorización. Cuando la sanción del presupuesto se hace imposible por falta de tiempo, desorden parlamentario, Etc. se recurre al expendiente de votar - 1, 2 ó 3 Duodécimos por 1, 2, ó 3 meses, sea del presupuesto que expira, sea del proyectado. En el sistema francés, los duodécimos implican siempre autorizaciones del presupuesto proyectado y no del fenecido". (17)

Según Manuel de Juano este sistema es criticable y al respecto expresa: Este sistema es financiera y administrativamente de nefastos efectos, no inferiores de los que causa en la técnica y registración de las operaciones, puesto que obliga a la Contaduría General de la Nación, a abrir y a cerrar miles de cuentas". (18)

Una vez que mencionamos cuales son los sistemas que emplean otros paises en el caso de que el Proyecto el cual nos venimos refiriendo no sea aprobado en tiempo, o que en definitiva en Legislativo se niegue a ello, trataremos de encontrar una solución al referido problema en relación con nuestro medio, una solución posible a primera vista sería que- el Ejecutivo, basándose en las Facultades Extraordinarias que la Constitución le otorga - - (Cuando por alguna razón se encuentre en peligro la estabilidad de la nación en cualquier sentido, y motivo de gran peso es el hecho de que las Cámaras se nieguen a aprobar los - - Proyectos de Leyes del Presupuesto, correspondientes y presentadas por el Ejecutivo), pueda decretar por si mismo dicho proyecto pasando por alto lo relativo a la aprobación respectiva del Legislativo.

Lo que anteriormente hemos expresado sería una buena solución, pero sólo - puede quedar dentro del campo de las ideas, porque por mandato Constitucional el Ejecutivo sólo puede hacer uso de facultades extraordinarias con anuencia del Poder Legislativo,- por lo que entonces nos colocamos dentro de un círculo vicioso, por lo cual mejor resultaría

recurrir a alguna de las soluciones que aporta el Derecho Extranjero, en relación con el problema que enunciamos y que por fortuna nunca se ha presentado.

Ahora bien, estimamos conveniente abandonar lo que se refiere a la aprobación de las Leyes Presupuestales, para proceder a entregarnos al estudio de la Ejecución de dichas Leyes, siguiendo de esta manera el orden cronológico de su formación.

IV.- EJECUCION.

Pensamos que, para proceder al estudio de esta sección de nuestro trabajo -- inicialmente, creemos conveniente establecer lo que entendemos por Ejecución del Presupuesto, y para lograr esto invocamos el pensamiento de Bielsa quien se expresa en los siguientes términos: "Ejecutar un presupuesto es implantar las rentas obtenidas y usar de los créditos votados, de acuerdo con lo prescrito por la Ley y recaudar los ingresos fiscales ordinarios (contribuciones normales, ingresos originarios, Etc.) ó extraordinarios, contribuciones extraordinarias y realización de empréstitos". (19)

En realidad, la anterior definición nos parece acertada, desde luego sin tomar en consideración la clasificación de ingresos ordinarios y extraordinarios que Bielsa señala, ya que nosotros nos atenemos exclusivamente a lo que sobre el particular indica nuestro Código Fiscal.

"La ejecución del presupuesto, descanza pues sobre los gastos autorizados- y los recursos establecidos, tales operaciones necesitan de una organización administrativa, que confiere a los agentes públicos las competencias necesarias para que puedan hacer y realizar los gastos y recursos y, al mismo tiempo, requiere la presencia de un procedimiento que garantice su regularidad". (20)

A su vez Antonio Royo Villanova, nos dice: "El Presupuesto tanto por su naturaleza como por su carácter de Ley, limita los actos de la administración de tal modo, - que solo son obligaciones exigibles al Estado las que comprenden en la Ley de Presupuestos

o se reconozcan como tales en las leyes especiales". (21)

De lo anteriormente expuesto podemos inferir que la Ejecución de las Leyes de referencia, implica la sujeción a lo prescrito en su texto, así en materia de ingresos,- se estará a lo que anualmente fija la Ley respectiva, en tanto que por lo que toca a los - egresos, existe una mayor exigencia para que todas las corgaciones a efectuar, deben estar completamente sujetas a lo prescrito en el texto de la Ley de referencia, sin posibili-- dad de disgregación, situación que se haya establecida en nuestra Constitución, cuyo precepto citaremos a continuación: Artículo 126.- "No podrá hacerse pago alguno que no esta comprendido en el Presupuesto o determinado por Ley posterior". En similar sentido se- encuentra orientado el contenido del artículo 37 de la Ley Orgánica del Presupuesto de -- Egresos de la Federación, que expresa: Se prohibe la transferencia de partidas. El reglamento de esta Ley fijará los casos de excepción de esta regla y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolverá aquellas que sean de aplicación dudosa.

Ya anteriormente señalamos la importancia tan profunda que tiene la actuación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en todo lo relacionado con el Presupuesto de Egresos del Estado, pues bien, también en la fase que estamos analizando tiene un papel preponderante, lo que confirmamos con el texto de las siguientes disposiciones; Artículo 1o. de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de presupuesto de egresos tendrá atribuciones y desempeñará las siguientes funciones: Fracción IV.- Vigilar la estricta ejecución del presupuesto de egresos y marcar las normas a que debe sujetarse ésta. En similar sentido - se expresa el contenido del artículo 23 del citado ordenamiento: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuidará la exacta aplicación del presupesto aprobado por la Comi-- sión de Diputados; de conformidad con las disposiciónes de esta Ley y su reglamento. La- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en su artículo 6o., también nos demuestra -

las importantes atribuciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público posee en materia de ejecución tanto de Ingresos como de Egresos. Asímismo tal ingerencia la regula - la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

En conclusión, podemos afirmar que la Ejecución de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos como siempre se les ha denominado, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Tesorería de la Federación y de la Contaduría de la Federación.

Ahora bien, y concretando, por cuanto toca a la ejecución de la Ley de Ingresos, en cuanto al renglón de impuestos, encontramos que los principales actos de esta fase del presupuesto son las siguientes: I).- La determinación de los créditos fiscales y las bases para su liquidación; II.- Su fijación en catidad líquida; III.- Su percepción; IV.- cobro y; V.- Concentración No debemos olvidar que solo anteriormente expresado cuenta- por lo que corresponde a los impuestos, ya que la situación cambia cuando de trate de otra - clase de ingresos, ya que no se podrá aplicar lo anterior por cuanto a los productos o bien - a los derechos, Etc.

Siguiendo con el Presupuesto de Egresos, consideramos digno de mención el - pensamiento del Dr. Fraga que manifiesta: " la ley establece un procedimiento complicado en el que da intervención, para cada erogación, autoridades de diversa naturaleza, de- tal manera que sea complicación de procedimiento y esa diversa de autoridades constituye - un control para evitar desembolsos indebidos".

"En términos generales debe decirse que el pago se ordena por el Jefe o dependencia considerados en cada ramo del presupuesto; se autoriza por la Dirección General de Egresos, siempre que la orden esté documentada de acuerdo con la ley y el reglamento, que el funcionario que lo ha ordenado sea competente, y que el pago no sea violatorio de las disposiciones presupuestales o sobre manejo de fondos públicos en vigor". (22)

Luego entonces, una vez que han sido recaudados los Ingresos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de sus dependencias, la Tesorería de la Federación los concentra, procediendo a formar un fondo común que ha de atender a los ingresos autorizados, y en cuanto a lo que se refiere a las erogaciones, intervienen diversas autoridades, por lo que en cada caso de efectuar un pago este tiene que ser ordenado por el jefe de la dependencia considerado en cada ramo del presupuesto, debiéndose autorizar por la Dirección General de Egresos; y por último, cuando haya que hacer un pago en efectivo, este lo hace alguna de las Oficinas Pagadoras de la Tesorería de la Federación.

De todas las cuentas, tanto de los ingresos como de los egresos debe tener conocimiento la Contaduría de la Federación, que es la dependencia a la que le corresponde ejercer el control administrativo de las operaciones que se suceden con posterioridad a la Ejecución del Presupuesto, además de que debe de efectuar la Glosa de dichas cuentas.

Una vez que ha sido efectuada la revisión de la Glosa de dichas cuentas, y estas se encuentran correctas, o si hubo alguna observación y esta ya ha sido desvanecida, la Tesorería tiene la obligación de exigir a la Contaduría de la Federación la expedición de un Finiquito de Cuentas, que es la base para expedir finiquitos a todos los subalternos que manejan fondos, cosa muy importante si se tiene en cuenta que el Finiquito es: "La constancia de aprobación, la cual liberta al empleado respectivo de toda responsabilidad, hasta la fecha a que se refiere dicho finiquito". (23)

Una vez que ha sido formada la Cuenta Anual del Erario por la Contaduría de la Federación, que como ya en líneas anteriores dijimos es la encargada de ejercer el control administrativo del Presupuesto, toca a la Cámara de Diputados su control legislativo.

En lo posible hemos tratado de hacer un estudio de las Leyes tanto del Presupuesto de Ingreso como de Egresos, siguiéndo el orden cronológico de su formación, por lo que ahora solos nos resta abordar lo conducente a su Duración, para concluir nuestro análi

sis con el estudio de su contenido.

En consecuencia pasaremos al estudio de la duración de las mencionadas le--

yes.

V.- DURACION

En realidad ya anteriormente nos referimos a la duración del Presupuesto, -- por lo que solo concretaremos lo expuesto, en relación con lo que establece nuestro derecho vigente.

También, ya expresamos la necesidad que existe de que la previsión presu-- puestal se refiera a un período determinado, con el fin de fijar las bases de las que se han de partir para la realización de las actividades económicas a efectuar durante el tiempo - que va a regir dicho plan.

Nuestra constitución no olvida regular este aspecto de las Leyes Presupuestales, y así, aunque repitiendo, citaremos el contenido de los siguientes preceptos; Artículo 65.- "El Congreso se reunirá el 1o de septiembre de cada año para celebrar cesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes; fracción II.- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo", y en otro artículo nos dice; "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; fracción VI.- Aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel". (24)

Así mismo podemos inferir la anualidad del presupuesto de egresos, consultando la Ley Orgánica respectiva y que en su artículo 1o. señala: La Secretaría de hacienda y Crédito Público en materia de presupuesto de egresos tendrá atribuciones y desempeñará - las siguientes funciones; fracción I.- Fijará anualmente las sumas definitivas que habrán -

de incluirse en el proyecto de Presupuesto de egresos para cada una de las dependencias - federales, Etc.

En cuanto a la Ley de Ingresos, su duración también es anual, así el artículo 1o. de la Ley de Ingresos vigente establece: "En el ejercicio fiscal de 1966, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran: Etc.

En consecuencia, en nuestro medio, tanto la vigencia del Presupuesto de Ingresos como de Egresos es de un año, y ya en otro lugar del presente establecimos las conveniencias de este término, en virtud de que nos parece ni muy largo ni muy corto, ya que será más factible que se pueda mantener más a tono el plan presupuestal con las condiciones económicas y sociales del país.

Por lo que toca a la duración de las Leyes de las cuales nos ocupamos, es todo lo que podemos decir, así nuestro próximo apartado lo desarrollaremos en torno a su contenido.

VI.- CONTENIDO.

En cuanto al aspecto de Ingresos, el contenido del presupuesto, será, el que cada año apruebe el congreso de la Unión; y en el cual aparece una enumeración, de las diversas percepciones que debe obtener el Estado, sin especificar las cuotas ni las formas de contribuir al crédito fiscal, ya que de esto, se ocupan las Leyes reglamentarias respectivas.

Por lo que se refiere al aspecto de los egresos, su contenido se encuentra clasificado en Ramos de la administración, que comprenden a todos los poderes de la Federación.

Ahora bien, a su vez cada Ramo de la administración se encuentra dividido en capítulos, que son los siguientes: Gastos, Elaboraciones, Construcciones, Adquisiciones, Inversiones, Cancelaciones de Pasivo y Erogaciones Especiales.

Por su parte los Capítulos se dividen en Conceptos y los Conceptos en Partidas, que son asignaciones más concretas del Presupuesto. (25)

Una vez que se han hecho las asignaciones respectivas a cada Ramo de la Administración, no es posible cambiarlas, ya que por mandato legal queda prohibida la transferencia de partidas; es decir, la aplicación de un crédito señalado para un objeto determinado no puede ser asignado a otro. (26)

En realidad, anteriormente nos referimos al contenido formal de las Leyes Presupuestales, por lo que ahora hemos de penetrar al estudio de su contenido material, o sea,

hablaremos de los ingresos y de los egresos; sobre tales conceptos se podrían escribir verdaderos tratados, más nos conformaremos con esbozar en forma rápida algo de estos dos componentes del Presupuesto Generalmente considerado, por lo que nuestra preocupación girará primordialmente en torno a los ingresos, para después dedicarnos a los egresos.

a).- LOS INGRESOS DEL ESTADO.- Siguiendo el orden que nos propusimos desde el inicio de esta tesis, nos avocaremos a expresar algo sobre el concepto de ingresos del estado, mencionando solo el pensamiento de algunos juristas, ya que sobre este tema, unos en forma extensa y otros someramente, pero la mayoría de tratadistas de Derecho Financiero se interesa por tal cuestión, y tan solo al enunciar el concepto nos llevaría varias cuartillas.

Estimamos que el Concepto que Bielsa emite sobre el Ingreso Público es acertado, y lo expresa en los siguientes términos; "Ingreso Público desde el punto de vista Fiscal es todo caudal de dinero que afluye a una entidad pública, en virtud del ejercicio financiero de ésta, y se destina a la realización de los fines de la misma". (27)

Por otra parte Fonrouge, nos dice; "Las entradas que obtiene el Estado, preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico- social", se les denomina ingresos. (28)

"Si el Estado ha de cumplir sus fines, necesita medios económicos que aplicar al efecto en un sentido general, y prescindiendo de otras consideraciones económicas, aquellos constituirán ingresos". (29)

En consecuencia, podemos concluir que se entiende por ingresos público, las percepciones que en dinero o en especie adquiere el Estado para satisfacer las necesidades; de la colectividad, así como las inherentes a él, dentro del régimen de legalidad en vigor.

Ahora bien, existen varias clasificaciones de ingresos, por lo que nuestro siguiente punto será ocuparnos de lo relativo a las clasificaciones que consideramos mas rele-

vantes; así primeramente hemos de hacer mención de la que comprende a los ingresos en - Ordinarios y Extraoridinarios, tal clasificación la observa en su orientación nuestro régimen legal, por lo que; "Los Ingresos Ordinarios son aquellos que percibe el estado regularmente, repitiendose en el presupuesto fiscal de cada año y que se destinan a cubrir los- gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los Municipios". "Ingresos Extraordinarios son aquellos que se perciben solo cuando existen circunstancias anormales que obliguen al estado a imponerlo". (30)

En cuanto a los ingresos ordinarios, no creemos necesario hacer aclaración - alguna, ya que como su nombre lo indica son los que se recaudan cada año, para cubrir -- los gastos públicos también ordinarios; por lo que toca a los ingresos extraordinarios, podemos decir que, ha lugar a ellos cuando por alguna causa no prevista sea necesario que el - Estado obtenga recursos fuera de los que normalmente adquiere, pues hay ocasiones en que el Estado tiene que enfrentarse a situaciones de tal naturaleza urgentes como sería el caso de una catástrofe o bien de una epidemia que lo obligue a efectuar grandes gastos de salvamento, y a los cuales no puede dejar de atender, dados los efectos nocivos que producen - en la colectividad.

Por lo tanto la distinción entre ingresos ordinarios y extraordinarios, gira en torno a la previsión que hay de los primeros en cada ejercicio fiscal y de los segundos a -- que se refieren a circunstancias imprevistas y urgentes.

Ahora bien, de acuerdo con lo que estudiamos ya y a lo que establecen nuestras leyes, nos hemos tomado el atrevimiento de elaborar una síntesis de los Ingresos del Estado, que a continuación vamos a exponer.

INGRESOS ORDINARIOS	ORIGINARIOS, PATRIMONIALES O DE DERECHO PRIVADO (PRODUCTOS)	1.- Bienes del Dominio Público.- Mar Territorial, Playas y Zonas Federales, Ferrocarriles, Teatros y Museos, Etc.
		2.- Bienes del Dominio Privado.- Arrendamiento y Explotación de Tierras y Aguas,- Bienes Vacantes, Bosques, Utilidades de Instituciones Descentralizadas y de Participación Estatal, Etc.
		3.- Inversiones.- Utilidades por Concepto de Dividendos, Utilidades de la Lotería Nacional, Intereses sobre créditos- con Créditos con fondos de Fideicomiso, Etc.
	DERIVADOS O DE DERECHO PUBLICO.	1.- IMPUESTOS.
		2.- DERECHOS.
		3.- APROVECHAMIENTOS.- Multas, Recargos, Rezagos, Indemnizaciones, Reintegros, Cooperaciones de Agua, de - luz, Etc.
INGRESOS EXTRAORDINARIOS	1.- IMPUESTOS EXTRAORDINARIOS.	
	2.- DERECHOS EXTRAORDINARIOS.	
	3.- EMPRESTITOS.	
	4.- EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.	
	5.- EMISION DE MONEDA.	

Una vez que en forma sintética establecimos cuales son las categorías de ingresos que el Estado percibe, vamos a proceder a explicar su contenido. Ya anteriormente señalamos los conceptos de ingresos ordinarios y extraordinarios, por lo que ahora nos ocuparemos de sus subdivisiones, así primeramente nos referiremos a los Ingresos Originarios,- Patrimoniales o de Derecho Privado, en el concepto de que son los que el Estado obtiene - por la explotación industrial o comercial de bienes que constituyen su patrimonio propio,- además de aquellos que percibe por funciones que no son propias de Derecho Público, es - decir, dentro de esta categoría situamos lo que nuestro Código Fiscal denomina como Productos. Lo cual podemos constatar con el texto del artículo 4o. del ordenamiento de referencia, y que en sus términos expresa; "Son Productos los ingresos que percibe el estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho - Público o por la explotación de sus bienes patrimoniales"

Por lo que respecta a los Ingresos Derivados ó de Derecho Público, que se -- encuentran comprendidos dentro del género de Ingresos Ordinarios, diremos que son aque-- los que obtiene el Estado a través de sus actividades de Derecho Público propiamente dichas, asímismo como de los obtenidos mediante la prestación de un servicio público independientemente de su costeabilidad económica; podemos encuadrar dentro de esta categoría a los - Impuestos, Derechos y Aprovechamientos, que considera nuestro Código Fiscal de la siguiente manera; "Son Impuestos las prestaciones que en dinero o en especie, que el Estado fija- unilaterlamente y con carácter de obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación -- coincide con la que la Ley señala como hecho generados del crédito fiscal". "Son Dere-- chos las prestaciones requeridas por el Poder Público, en pago de servicios de carácter administrativo prestados por él". "Son aprovechamientos los demás ingresos ordinarios del -- erario federal no clasificables como impuestos derechos o productos; los rezagos, que son- los ingresos federales que se perciben un año posterior al que el crédito sea exigible, y --

las multas". (31)

En cuanto a los Ingresos Extraordinarios, podemos decir que se clasifican de la siguiente manera; 1.- Impuestos Extraordinarios, 2.- Derechos Extraordinarios; - - 3.- Emprestitos; 4.- Expropiación por causa de Utilidad Pública; y 5.- Emisión de Moneda.

Y ahora nos corresponde dar explicación a la clasificación que externamos - anteriomente. Por lo que se refiere a los Impuestos y Derechos Extraordinarios, no encontramos problema, ya que anteriormente los definimos pero en este caso les hemos de agregar el concepto de ser extraordinarios, que ya también expresamos, llegando a la conclusión de que tener el carácter de extraordinarios, llevan como fin en sí el solventar una necesidad imprevista y urgente.

Otra categoría de ingresos Extraordinarios será la que se le denomina como - Empréstitos, y que no son más que ingresos que el estado obtiene, haciendo uso del crédito público, pagando por él un interés, con el fin de resolver necesidades de carácter urgente. Los Empréstitos pueden ser de dos tipos principalmente, es decir, bien interiores o bien pueden proceder del extranjero.

En el cuadro sinóptico que dejamos apuntado incluimos a la Expropiación por causa de Utilidad Pública como una especie de componente de los Ingresos Extraordinarios, y así decimos "Expropiación por causa de Utilidad Pública, es una acción de la administración pública, por la cual ella procede en contra de un particular a la adquisición forzada- y mediante indemnización, justa y previa de los bienes necesarios para el funcionamiento- de los servicios públicos y demás actividades el estado, siempre que existan razones de utilidad pública". (32)

Asimismo señalamos en el cuadro de referencia a la Emisión de Moneda como un medio que el Estado emplea para obtener ingresos y naturalmente por ser demasiado peli

groso su empleo solo puede ser aconsejable su empleo cuando haya verdadera necesidad de que el Estado obtenga ingresos fuera de los ordinarios, o que tenga como fue el estabilizar la economía del país en cuestión, que por algún motivo haya surgido perturbaciones, - situación esta última que en otro lugar del presente trabajo ya estudiamos.

La emisión de moneda debe ser manejada con sumo cuidado, de no ser así, - su empleo puede producir inflación en la economía general del país, acarreando una serie de efectos nocivos, que ya también hemos mencionado anteriormente, por lo que el Estado tendría que tomar una medida opuesta a la primera, y de consecuencias tan ó mas funestas que ella, dicha media es la Depreciación de la Moneda.

Más sin embargo; "Cualquier gobierno que emita papel moneda en forma directa, o indirectamente por medio del Banco Central, puede obtener, con propiedad, un - ingreso anual derivado de los beneficios de la emisión de moneda fiduciaria para la circulación. Así lo hace por ejemplo, regularmente el gobierno británico". (33)

La mayoría de los autores de Derecho Financiero coinciden en considerar como medida peligrosa la emisión de moneda, principalmente por la inflación a la que conduce al haber aumento en el medio circulante y de las reservas de papel moneda, por lo que - hay una desvalorización de tal moneda en relación con el oro, además de que todos los tenedores de créditos a renta fija surgen pérdidas iguales a la depreciación, respecto a dicho problema, Einaudi nos dice; (34) "El Estado no debe gravar ni proporcionar una ganancia sin alguna razón a esta o a aquella clase, queda demostrado que el método de endeudamiento mediante papel moneda de curzo forzoso no debe practicarse".

Nos referimos en forma demasiado sintética a cada una de las categorías de - los ingresos que el estado percibe concretándonos a lo que sucede en nuestro medio, del estuio de cada una de las categorías citadas, bien se podría efectuar un atractivo, tratado, más esta aspiración solo la pode-

mos realizar en la medida de nuestras posibilidades, que por desgracia son pocas, por lo - que nos vemos en la necesidad de cortar nuestro estudio sobre los ingresos del estado, para dedicarnos al otro aspecto no menos importante del Presupuesto, es decir, hablaremos de - los egresos del estado.

Pero, antes, creemos conveniente dejar apuntada la enorme importancia que tienen los ingresos en la vida de cualquier país, ya que no solo son los medios que el Estado emplea para satisfacer las necesidades públicas, ya que también es una arma sumamente poderosa para que el Ente Público regule en todos aspectos la economía y la adecue con la realidad a la que se esté enfrentando la colectividad en un momento determinado, más el- manejo de dichos ingresos debe ser efectuado con todas las precauciones posibles, pues si- se exagera alguna percepción, irá en detrimento del sector social al cual se aplica o bien a las empresas que se encuentren bajo la hipótesis normativa que establece la Ley de Ingresos respectiva, creando por ende desconfianza y naturalmente descontento, pues si bien todos los contribuyentes estamos obligados al pago de impuestos y de otras prestaciones al estado, también en cierto que tenemos el derecho de que esos recursos que nosotros aportamos sean aprovechados a su máximo y para el fin para el cual legalmente están dirigidos, - o sea, que, tenemos el derecho a exigir un honrado y científico manejo de nuestras aportaciones que por un concepto u otro hagamos al Estado, así como la conservación y explotación adecuada de los bienes que son propiedad del estado.

Pues bien, hecha la alcaración anterior pasaremos al estudio de los egresos del estado.

b).- Los Egresos del Estado.- Siguiendo la directriz que nos impusimos desde el inicio del presente trabajo, principiaremos por señalar el concepto de egresos del estado.

Así podemos afirmar; "Se llaman gastos públicos a las inversiones o erogacio

nes de riqueza que las entidades públicas hacen para la producción de los servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades públicas y para hacer frente a otras exigencias de la vida pública, que son llamados propiamente servicios". (35)

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia al respecto establece; "Por gastos públicos no deben entenderse todos los que puede hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos". (36)

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación en su artículo 28 expresa sobre el particular; "Se entiende por presupuesto de Egresos de la Federación la autorización expedida por la cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal durante el período de un año a partir del 1o. de enero".

En realidad dotos los conceptos apuntados nos parecen acertados, por lo que ahora nos hemos de ocupar de algunas clasificacianes que estudiosos de la materia han efectuado, desde luego no pretendemos agotar su análisis, porque el hacerlo tendría que ser materia de un trabajo especial, y no estamos en condiciones de realizarlo, por lo que nos hemos de conformar con llevar a cabo un estudio realmente breve de los mismos, además de que en verdad carece de interés práctico las clasificaciones que hagamos de los mismos.

La clasificación que más conmunmente se menciona entre los tratadistas de la materia, es la que comprende a los egresos en ordinarios y extraordinarios; siendo considerados los primeros como los gastos que tiene por objeto satisfacer las necesidades que se presenten con regularidad de período en período fiscal; en cuanto a los segundos, son los gastos que tienen por objeto la satisfacción de necesidades incidentales, y cubren su importe los ingresos también denominados extrarodinarios.

La clasificación que fundamentalmente se menciona de los gastos públicos, es la que anteriormente señalammos, existiendo varias, pero entre las más socorridas encontra

mos a la que comprende a los Gastos de Gobierno y a los Gastos de Ejercicio. Los Primeros tienen por objeto primordial realizar los fines específicos del estado, es decir tienden a llevar a cabo la administración, y los segundos son los que se efectúan con el fin de obtener medios económicos encaminados a conseguir ingresos para realizar la administración.

Existen otras clasificaciones de los egresos, entre las que encontramos; - Gastos para el Personal, y a los cuales se les ha definido como los que están destinados a cubrir la parte correspondiente por los servicios prestados en general por los servidores del estado.

Otra categoría que nosotros estimamos como importante es la que se refiere a las Subvenciones y Premios, que tienen ipor objeto fomentar la vida económica del país en cualquiera de sus manifestaciones, pensamos que es importante ya que puede en un momento que el país necesite que alguna industria o algún sector de la población reciban el estímulo del gobierno para que se desarrollen, es cuando cualquier promoción de esta índole produce efectos muy benéficos, cabría en este caso citar varios ejemplos de industrias que tienen considerables subsidios y cuya función es de gran importancia.

Similar objeto, les podríamos atribuir a los Gastos que se les agrupa dentro de los que tienen por objeto la Ayuda Social, aún cuando su finalidad es tipícamente el llevar ayuda a algún sector social, ó bien a la colectividad en general y que puede -- comprender desde la salud, educación, alimentación, hasta la habitación y al vestido, en este caso encontramos muchos ejemplos muy generalizados en nuestro medio, ya que cada día podemos comprobar como nuestro Estado se va ocupando con preferencia por las clases más necesitadas.

Otro tipo de gastos que el Estado efectúa y que sin lugar a duda tienen gran importancia, son los relativos al Servicio de la Deuda Pública; son los que tienen por objeto no solo amortizarla; sino satisfacer en general los gastos que esta origine, como

son los intereses que suelen ser la mayor de las veces muy altos.

Y Ya dejando a un lado las diversas clasificaciones que de los egresos del - estado han hecho los enterados de la materia, sería muy satisfactorio que nos dedicaramos a analizar su funcionamiento, dada la importancia que tienen en la economía general de cualquier país moderno, ya que cualquier variación de ellos, trae consecuencias una veces beneficiosas y otras funestas, siendo que cada una de estas variaciones puede originar un estudio muy atractivo por las repercusiones que en todo orden trae consigo, más sin embargo pese a lo importante de tales temas, por nuestra parte no nos podemos detener a e-- fectuar un estudio más o menos modesto, ñsino que tenemos que concretarnos a reconocer que las variaciones de los gastos públicos ya ascendentes o bien descendentes son de suma importancia, asimismo no nos queda más remedio que admitir su aumento en los últimos a-- ños, siendo este fenómeno de carácter mundial.

Se estimalque las causas que han originado dicho aumento, y que en to-- dos los casos parecen constantes son principalmente; El Aumento de la Población, este motivo es sin duda el más importante, pués al aumentar la población, el Estado tiene que hacer frente a mayor número de necesidades y a la aparición de nuevas con motivo del auge de la población, más no es el único factor que origina la intensificación del gasto público, más bien se puede decir que en realidad se debe a la presión que ejercen varios factores - entre los que cabe señalar la Actividad Militar ya que después de una guerra es lógico suponer en que condiciones pueden quedar los Estados que en ella intervienen, pero este hecho nó solo en tiempo de guerra sucede, sino también en épocas de paz, y sobre todo en - la actualidad, ya que se registran poderosos descubrimientos en la industria militar, que -- para llevar a efecto se requieren sumas considerables, siendo las de más alto índice las erogaciones que en este renglón realizan las grandes potencias, máxime que se encuentran - a la expectativa de una Tercera Guerra Mundial, la cual tenemos la esperanza no se lo--

gre.

Dijimos que el aumento de la población era el elemento más importante - en la intensificación de los Gastos Públicos, pero no solo por el mismo, sino por lo que él implica, es decir, que al aumentar la población el Estado tiene que hacer frente a más y - nuevas necesidades, o sea, que en todos aspectos hace aumentar su actividad, luego entonces la Expansión de la Actividad del Estado, es un factor también de suma importancia, y mayormente en los últimos tiempos en razón de los nuevos conceptos que en materia socio-económica rigen.

Ahora bien, al aumentar la actividad del Estado en todos aspectos por -- virtud del aumento de la población, sin duda los Costos aumentan, y esto aunado con el progreso técnico que se está sucediendo origina el aumento de los gastos así como la creación de nuevos que nuestros antepasados ni siquiera soñaban en realizar, así encontramos - que las diversas instituciones del Estado se han equipado con instituciones que hoy se consideran fundamentales e imprencidibles que ya en su conjunto hacen que el Estado eroge -- fuertes cantidades de dinero, así se han instalado teléfonos, radios, radares, y para que - seguir enumerando.

También como causa del incremento de los gastos públicos Fonrouge nos - señala a la Burocracia y a la Presión Política, quien manifiesta: 'Cabe mencionar finalmente causas morbosas pero reales, como una tendencia a la empleomanía, determinante del - crecimiento de la burocracia administrativa, y la presión de grupos o sectores con influencia política que tienden a satisfacer sus intereses particulares a costa del presupuesto del Estado". (37)

Es todo lo que podemos decir en relación con los gastos públicos, en virtud de las razones que con anterioridad expusimos, por lo que de esta manera concluiremos nuestra investigación que sobre el Presupuesto del Estado realizamos, sin lugar a duda de-

masiado deficiente, pero solo responde a un primario estudio.

Así, para concluir esta elaboración solo nos resta encuadrar dentro de -- nuestra realidad mexicana lo que en otro lugar del presente establecimos respecto a la función jurídica y económica del presupuesto.

Primeramente nos referiremos a la función jurídica, de la que podemos decir que por lo que toca a México, el Presupuesto ejerce una función eminentemente jurídica, a pesar de las nuevas orientaciones que en los últimos tiempos ha adquirido, en virtud de que ahora se toma más en cuenta el aspecto económico y contable de este, dejándo a - un lado su faceta jurídica; más tanto la obtención de ingresos como la realización de gastos han de estar previstos dentro de las Leyes respectivas, es decir, los recursos que el Estado ha de obtener han de estar expresamente consignados en la Ley de Ingresos correspondiente, así como las erogaciones deberán estar determinadas por el Presupuesto de Egresos de la Federación vigente. Luego entonces para que existan unos como otros, es necesario que estén determinados por una Ley.

Ahora bien, nuestra Constitución no olvidando tal situación, prevee en - su artículo 126 que: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por Ley posterior". De lo anterior podemos afirmar, sin temor a e-- quivocación, que en materia de egresos que nuestra administración pretenda realizar, es - necesario que se encuentren previstos dentro de la Ley de Egresos de la Federación vigente, de lo que inferimos claramente que cualquier gasto que se haga debe tener fundamento legal, asímismo en materia de Ingresos, se observará el mismo principio, es decir, se estará a lo que anualmente fija la Ley respectiva, sin posibilidad diversa.

Luego entonces podemos concluir que en materia presupuestaria, ya en - el aspecto de ingresos como de egresos, el factor jurídico es un elemento esencial en él, cuya existencia le trae aparejada todas las consecuencias inherentes a una Ley, es decir, -

si no hay el cumplimiento debido en sus disposiciones, tendrá el sujeto infractor que someterse a la sanción procedente.

Una vez que hicimos lo posible por demostrar la presencia del elemento jurídico dentro del presupuesto mexicano, ahora nos ocuparemos por puntualizar lo referente a su función económica.

En la actualidad y siguiendo la corriente universal en materia presupuestaria, nuestro Estado ha tenido que observar las nuevas directrices impuestas, consistentes en la intervención estaial en el campo económico, que cada día es más creciente, dada la complejidad y aumento de las necesidades colectivas, que por su mismo carácter necesitan de una satisfacción adecuada, la cual resultaría no idonea si fuera un particular o una institución privada la que se ocupara de ella, pués desde luego, que en forma primordial buscaría el obtener lucro, sin importarle sino en forma secundaria el beneficio social, que es en última instancia lo que en fundamentalmente interesa a la administración pública.

Ahora bien, en otro lugar del presente hicimos referencia a que el fenómeno económico presenta alteraciones que tienen considerables consecuencias, que dichas alteraciones según en la fase en que se encuentren se les ha llamado inflación, cuando el ciclo económico está en constante ascendencia y deflación cuando se haya en su etapa depresiva, produciendo cada una de estas alteraciones consecuencias, que si no hayyalguna medida empleada para su control acarrean resultados funestos que conducen al periódo siguiente, es decir, si nos encontramos en la época de auge del período económico, en el que todas las transacciones comerciales aumentan, los precios suben, el valor de las materias primas y de la mano de obra se encarecen, los miembros de la colectividad se preocuparán por adquirir lo más pronto posible lo que necesitan, en vista de que lo más seguro que suceda es que al día siguiente todo se encuentre aúm más caro, pero esto no tiene su final ahí, ya que si el Estado no interviniera y se mantuviera como mero expectador, es-

a situación originaría la siguiente o sea la depresión con todos sus efectos que daría por - resultado más tarde una nueva inflación, siguiéndose por tanto el fenómeno económico -- siempre alterado, ya que no existiría ningún medio de controlarlo, es por esto que el Estado se ha visto en la necesidad de intervenir en la economía, pués su actuación en muchos casos es beneficiosa y más en la actualidad cuando ya los Estados modernos se han percatado de tales situaciones y en cierta medida han tenido experiencias cuyas consecuencias -- han sido desastrozas, cor o ocurrió en la Gran Depresión de los Estados Unidos de Norte - América en la decada de 1930, por tanto resulta muy justificada la intervención del estado en la economía, por lo que éste se ve en la necesidad de adoptar diversas medidas que en su conjunto reciben el nombre de Política Fiscal, y que se refieren a la consecución de -- tal intervención.

En nuestro medio, como ya dijimos anteriormente, el Estado Mexicano no ha quedado fuera de las nuevas corrientes que en el aspecto financiero se realizan en el - mundo, así notamos que viene interviniendo en distintas formas, y recordando lo que en - otro lugar de esta tesis afirmamos, diremos que: en materia presupuestaria, de acuerdo - con la fase del ciclo económico que se presente en un momento dado, será la actitud que - el estado adquiera, así pués en épocas en que la economía se encuentra en su etapa ascendente, la administración se abstendrá de realizar fuertes inversiones, en virtud de que de efectuarlas llevarán en forma más acentuada y rápida a la inflación culminante, en consecuencia, en esta situación los gastos que en general realice el Estado han de ser modera-- dos, pués muy conocido es el principio de que la Renta produce más Renta, es decir, que el gasto que dicho estado efectúe ha de convertirse en renta que los miembros de la colectividad obtengan, en este caso todos los ingresos en sus diversos renglones, pero en forma - principal los impuestos son aumentados con el fin antes especificado, ya que de lo contrario al haber - recursos disponibles estos se ocuparán en nuevas ñinversiones.

Pero, si por el contrario, si nos encontramos en época de depresión el Estado ha de aumentar de algún modo la actividad económica, realizando grandes obras públicas en donde haya un amplio empleo de mano de obra anteriormente no utilizada; ya -- creando incentivos para aumentar la inversión; ya manteniendo a su mismo nivel los impuestos, si no es posible rebajarlos, con el fin de que haya alicientes para nuevas inversiones.

En términos generales es la actitud que los Estados modernos han adoptado y como volvemos a repetir, México no ha quedado excluído de tal corriente, así haremos mención, en relación con lo que estamos exponiendo a un párrafo del informe que el Jefe del Ejecutivo pronunció ante el Congreso de la Unión en el presente año: "Las condiciones ecónomicas son más satisfactorias que las que prevalecían hace un año. Durante 1966, tanto el sector público, como el privado, han superado la tasa de sus inversiones, de modo que, a pesar del sinúmero de factores adversos, sobre todo internacionales, la inversión total será este año la más alta de toda nuestra historia económica, y como vamos a alcanzarla con ponderable equilibrio, este enorme volúmen de inversión actuará como una poderosa palanca del desarrollo económico en los años venideros.

En un país como el nuestro, que adolece de un empobrecimiento secular, - el esfuerzo para vencerlo debe ser vigoroso y permanente".

Ahora bien, pensamos que hemos dejado especificado en una forma muy breve la función jurídica, y concluyendo con la jurídica nuestra presente elaboración.

Mercedes Salazar Mena.

BIBLIOGRAFIA.

CAPITULO III

1.- Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.- Artículo 6o.

2.- Ley cit.- Artículo 7

3.- Ley cit.- Artículo 8

4.- Ley cit.- Artículo 10

5.- Ley cit.- Artículo 12

6.- Sobral E.M.- "Elementos de Hacienda Pública".- Pags. 321 y 322

7.- Fraga Gabino.- "Derecho Administrativo".- Pags. 372 y 373

8.- Tena Ramírez F.- "Derecho Constitucional".- Pag. 272

9.- Arrollo Beltrán.- 'Derecho y Finanzas".- Pag.

10.- Sobral E.M.- Op. Cit.- Pag. 339

11.- Riofrío Villagómez.- "Manual de Ciencia de la Hacienda".- Pags.- 233 y 234

12.- Sobral E.M.- Op. Cit.- Pag. 339

13.- Tena Ramírez F.- Op. Cit.- Págs. 308 y 309

14.- Sobral E.M.- Op. Cit.- Pags. 345 y 346

15.- De Juano Manuel.- "Curso de Finanzas y Derecho Tributario".- Tomo III.- Pag. 436

16.- Ahumada Guillermo.- "Tratado de Finanzas Públicas".- Pag. 482

17.- Ahumada Guillermo.- Op. Cit.- Pag. 483

18. - De Juano Manuel. - Op. Cit. - Pag. 437

19. - Bielsa Rafael. - "Derecho Administrativo". - Tomo II. - Pags. 459 y 460

20. - De Juano Manuel. - Op. Cit. - Pag. 437

21. - Royo Villanova Antonio. - "Elementos de Derecho Administrativo. - Pag.

22. - Fraga Gabino. - Op. Cit. - Pag. 383

23. - Sobral E.M. - Op. Cit. - Pag. 376

24. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Artículo 74, fracción IV

25. - Ley Cit. - artículos 16, fracción III, 17 y 18

26. - Ley Cit. - Artículo 37

27. - Bielsa Rafael. - Op. Cit. - Tomo IV. - Pag. 482

28. - Fonrouge G. - "Deerecho Financiero". - Tomo I. - Pag. 186

29. - Ballesteros Pio. - "Manual de Hacienda Pública". - Pag. 170

30. - Serra Rojas A. - "Derecho Administrativo", - Artículos 3 y 4 de la Ley de Hacienda. - Pag. 518

31. - Código Fiscal de la Federación. - Artículos 2, 3 y 5

32. - Serra Rojas A. - Op. Cit. - Pag. 621

33. - Hugh Dalton. - "Principios de Finanzas Públicas". - Pag. 214

34. - Einaudi Luigi. - Principios de Hacienda Pública". - Pag. 329

35. - Morselli Manuel. - "Compendio de Ciencia de las Finanzas". - Pag. 35

36. - Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. - Tesis 510. - Tomo LXV. - Pag. 2723. - LXIV. - 938 y 5417. - LXXV. - 3603 y Tomo LXXVI. - 648

37. - Fonrouge G. - Op. Cit. - Pag. 178

38. - Artículo publicado en el Diario "El Universal". - 2 de Septiembre de 1966.

CONCLUSIONES

1.- El Derecho Financiero es una rama autónoma del Derecho Administrativo, ya que posee principios, fines y contenido propios y su objetivo fundamental es el estudio lógico y ordenado de las normas y disposiciones emanadas de la Ley que rigen la percepción, gestión y erogación de los medios económicos que el estado necesita para la máxima satisfacción de las necesidades colectivas, observando el mayor grado de justicia posible, en concordancia con el momento histórico que se esté sucediendo y no olvidando el respeto a la individualidad de los componentes de esa colectividad.

2.- Tiene el carácter de disciplina autónoma el Derecho Financiero, porque tiene un campo de acción plenamente diferenciado de otros, la delimitación de su conten[illegible] ya se está efectuando.

3.- La Ubicación del Derecho Financiero la encontramos dentro del Derecho Público.

4.- En la práctica no existe una diferencia absoluta entre hechos económicos y hechos financieros, dado que la Ciencia Económica es una ciencia auxiliar de primer orden para que el Estado, valiéndose de los conceptos que le tributa el Derecho Financiero, pkueda llevar a cabo en la mejor forma posible la prestación de los servicios públicos y en general con todo lo relacionado con ellos.

5.- El Derecho Financiero necesariamente posee un contenido social, más no en forma predominante, sino solo en cuanto demuestra relevancia jurídica.

6.- El contenido de la actividad financiera es eminentemente político porque es

el sujeto agente, políticos son los poderes de que parece investido para la consecusión de sus fines para cuya obtención se desarrolla la actividad financiera.

7.- Posee un contenido jurídico la actividad financiera, porque su origen, principios y objeto son jurídicos.

8.- La suma de elementos sociales, económicos, políticos y jurídicos con relevancia financiera, nos dan por resultado el contenido del Derecho Financiero.

9.- El Presupuesto del Estado es un programa de actividad, que el gobierno de un estado determinado pretenderá llevar a cabo en un tiempo definido, basado en la estimación de ingresos previstos y de los egresos que se propone realizar, tratando en lo posible de vislumbrar sus efectos económicos, jurídicos y políticos, todo ello encuadrado dentro de las normas constitucionales vigentes.

10.- La planeación es el principal ingrediente de la técnica presupuestal, y en nuestro medio en particular, sigue una orientación democrática.

11.- El Presupuesto se encuentra regido por principios de carácter esencial, que muestran de manera fundamental su naturaleza intrínseca, así como por principios formales, que se refieren a la forma exterior, y coadyuvan al mejor funcionamiento de los primeros.

12.- En realidad no existe una clase típica de presupuesto, sino que se nos presenta éste con predominó de una clase u otra.

13.- En la actualidad el Estado interviene en la economía, por lo que se ven en la necesidad de adoptar diferentes posiciones.

14.- El aspecto jurídico prevalece en la época moderna, ya que no obstante las nuevas directrices que ha tomado, siempre tendrá como fuente la Ley.

15.- El Presupuesto es una Ley, tanto desde el punto de vista Formal como Material, que presenta peculiaridades específicas.

16.- La Preparación del Proyecto de Leyes Presupuestales es efectuada por el Presidente de la República con la colaboración de las Secretarías y Departamentos de Estado.

17.- Prácticamente la iniciativa de dicha Ley corresponde al Poder Ejecutivo y - su aprobación en materia de egresos a la Cámara de Diputados y por lo que corresponde a los ingresos al Congreso de la Unión.

18.- La Ejecución de las Leyes del Presupuesto corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Tesorería de la Federación y la Contaduría de la - Federación.

19.- El Control Administrativo del Presupuesto lo ejerce la Contaduría de la Federación, quien efectúa la Glosa de todas las cuentas y expide los Finiquitos correspondientes. El Control Legislativo del Presupuesto lo ejerce la Cámara de Diputados.

20.- El Contenido del Presupuesto de Ingresos será el que cada año apruebe el -- Congreso de la Unión, en el cual se hace una enumeración de las diversas percepciones - que debe obtener el Estado.

21.- En cuanto al contenido del Presupuesto de Egresos, se encuentra clasificado en Ramos de la Administración, que comprende a todos los Poderes de la Federación, dicha clasificación se subdivide en categorías más específicas hasta llegar a las Partidas que son las asignaciones más concretas del Presupuesto.

M.S.M.

B I B L I O G R A F I A
G E N E R A L

1.--Ahumada Guillermo.- "Tratado de Finanzas Públicas".- Tomo I

2.- Arrollo Beltrán.- "Derecho y Finanzas"

3.- Ballesteros Pio. - "Manual de Hacienda Pública"

4.- C. Mosher Federick y C. Salvatore.- "Ciencia de la Administración"

5.- Carranca Trujillo R.- "Derecho Penal Mexicano". - Tomo I

6.- Cosciano Cesare.- "Principios de Ciencia de la Hacienda"

7.- Cuadros Alfredo.- "Compendio de Hacienda Pública"

8.- D. Juano Manuel.- "Curso de Finanzas y Derecho Tributario".- Tomo III

9.- Dalton Hugh.- "Principios de Finanzas Públicas".

10.- Einaudi Luigi.- "Principios de Hacienda Pública"

11.- Flores Zavala Ernesto.- "Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas"

12.- Fonrouge Givliani - "Derecho Financiero".- Tomo I

13.- Fraga Gabino.- "Derecho Administrativo"

14.- García Oviedo Carlos.- "Derecho Administrativo"

15.- Giannini A.D.- "Instituciones de Derecho Tributario"

16.- Hans Kelsen.- "Teoría General del Estado"

17.- J. Sierra Manuel.- "Tratado de Derecho Internacional Pública"

18.- Lewis Arthur W.- "La Planeación Económica"

19.- M. Sobral Enrique.- "Elementos de Hacienda Pública"

20.- Morselli Manuel.- "Compendio de Ciencia de las Finanzas"

21.- Muñoz Amato Pedro.- "Introducción a la Administración Pública"

22.- Natarro Mora J. Ma.- "Lecciones de Hacienda Pública"

23.- Niboyet J.P.- "Principios de Derecho Internacional Privado"

24.- Oria Salvador.- "Finanzas".- Tomo III

25.- Peruelles Bassas J.J.- "Manual de Derecho Fiscal"

26.- Piña y Larrañaga.- "Instituciones de Derecho Procesal Civil"

27.- Riofrío Villagómez.- "Manual de Ciencia de la Hacienda".- Tomo I

28.- Pugliese Mario.- "Instituciones de Derecho Financiero"

29.- Rojina Villegas R.- "Introducción al Estudio del Derecho"

30.- Royo Villanova Antonio.- "Elementos de Derecho Administrativo"

31.- Sainz de Bujanda Fernando.- "Hacienda y Derecho"

32.- Sommers M. Harold.- "Principios de Finanzas Públicas e Ingreso Nacional"

33.- Serra Rojas Andres.- "Derecho Administrativo"

34.- Taylor E. Philiph.- "Economía de la Hacienda Pública"

35.- Tena Ramírez F.- "Derecho Constitucional"

36.- Villegas Basavilvaso.- "Derecho Administrativo".- Tomo I

- - - - - - - - - - - - -

1.- Artículos Publicados por el Diario "El Universal"

2.- Código Fiscal de la Federación

3.- Código Penal Federal

4.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

5.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

6.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

INDICE GENERAL

CAPITULO I

EL DERECHO FINANCIERO

1.- Concepto
2.- Autonomía
3.- Ubicación
4.- Contenido
5.- Distinción del Contenido del Derecho Financiero con el de Otras Ciencias.

CAPITULO II
EL PRESUPUESTO DEL ESTADO

I.- Conceptos y Principios del Presupuesto
II.- Clases de Presupuesto
III.- Función Económica y sus Efectos
IV.- Función Jurídica y sus Efectos
V.- Naturaleza Jurídica

CAPITULO III
ASPECTO TECNICO DEL PRESUPUESTO

I.- Preparación del Proyecto de la Ley del Presupuesto
II.- Iniciativa
III.- Aprobación
IV.- Ejecución
V.- Duración
VI.- Contenido
    a).- Ingresos
    b).- Egresos

CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFIA GENERAL