

La Naturaleza Jurídica del Presupuesto

Jorge Garabito Martínez*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

SUMARIO

Capítulo I

Presupuestos por Programas y por Actividades, El Derecho Tributario, La Actividad Financiera del Estado, Las Finanzas Públicas, El Derecho Financiero, El Derecho Fiscal, La Ley de Ingresos de la Federación, Ingresos del Gobierno Federal, Los Ingresos Tributarios, Los Ingresos No Tributarios, El Régimen Financiero del Estado, El Presupuesto de Ingresos (Naturaleza Jurídica de las Leyes de Ingresos y de las Leyes Regulatoras de cada concepto de Ingreso), Ingresos originarios y derivados, Ingresos ordinarios y extraordinarios, Órganos de Recaudación, El Presupuesto de Egresos.

Capítulo II

La Teoría del equilibrio Presupuestario, El Principio del Equilibrio, La Teoría Clásica, La Teoría Moderna, Fundamentos Legales, Presupuestos Plurianuales, Problemas de falta de aprobación del Presupuesto, El Presupuesto de Egresos de la Federación, La Programación del Gasto Público, Dependencias administrativas que intervienen en la elaboración del Proyecto de Presupuesto, La ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación, La Evolución del Derecho Administrativo Mexicano en el Siglo XX.

Capítulo III

El Derecho Administrativo, Consideraciones Generales, 1.- La Función Legislativa, 2.- La Naturaleza Jurídica del Presupuesto, El Presupuesto del Estado, Teoría Clásica del control Presupuestal, La Rivalidad entre Austria y Prusia, La Reacción Doctrinal, Apéndice: Pensamientos sobre las causas del actual descontento político de Edmund Burke.

Introducción

El primer Plan Sexenal de Gobierno aquí en México se formuló el 6 de diciembre de 1933, en la Convención Política en que se postuló al General Lázaro Cárdenas para Presidente de la República, en una clara y lamentable imitación de los Planes Quinquenales que eran los Programas de Gobierno en la Rusia Soviética.

Las elecciones fueron el 4 de julio de 1934; el general Cárdenas tomó posesión el día primero de diciembre siguiente.

El programa comunista de Cárdenas fue recibido con claras muestras de disgusto y oposición.

Desde la fundación del Partido Acción Nacional, su crítica al gobierno de Cárdenas fue inteligente y matizada en los discursos; don Manuel Gómez Morin admitía la rectitud de intención pero señalaba el error fundamental, en sus programas de gobiernos hay una mezcla de mexicanismo, de sentido de justicia para los desvalidos y un sincero deseo de progreso para México con una ideología socialistoide, un gran apetito de poder y un gran desprecio a la comunidad.

Cosío Villegas criticó duramente al régimen cardenista. Cárdenas no tuvo un consejero inteligente exceptuando a Suárez, Secretario de Hacienda; los demás eran gente atropellada, deshonestos, completamente demagogos. Esta es una cosa incuestionable, paradójica. Un gabinete de ineptos, y un Secretario de Hacienda luchando por enderezar la economía del país.

El Presidente Cárdenas, tuvo al menos la atingencia de nombrar a su amigo el también general Manuel Ávila Camacho, para que le sucediera en la Presidencia.

El general Manuel Ávila Camacho, al tomar posesión de su cargo, tuvo también el buen juicio de declararse *creyente*. Algunos escépticos se preguntaban: ¿creyente en qué?, otros, un gran número, decían: *es creyente en Dios, la inmensa mayoría, concluían: es creyente, lo que quiere decir, que es católico.*

El General Ávila Camacho nunca aclaró hasta dónde llegaba su creencia.

En el Partido Acción Nacional, don Manuel Gómez Morin creyó oportuno aprovechar el viaje, y oficialmente el Partido solicitó una entrevista con el Presidente Ávila Camacho.

La Presidencia contestó casi de inmediato y fijando una fecha próxima para la entrevista. El Presidente Ávila Camacho no ocultaba su buen humor al establecer relaciones con el principal partido de oposición sin una agenda

previa. Insistía: si no se le ofrece nada al Partido Político, entonces a sus representantes en lo personal: lo que quieran.

Entonces sucedió lo inesperado, aprovechando el buen humor que reinaba en la junta, uno de los integrantes de la comitiva le dijo al Presidente: señor Presidente a mi me gustaría ser Procurador General de la República, el Presidente esbozó una sonrisa de complacencia. El panista, acompañante de la comitiva concluyó: *si me nombra Procurador General de la República, podría meter a la cárcel a su hermano el Secretario de Obras Públicas*. El Presidente Ávila Camacho estalló de risa, y así concluyó la primera entrevista del PAN, con el Presidente de la República.

Capítulo I

PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS Y POR ACTIVIDADES

En México se ha utilizado el sistema tradicional de presupuesto, como una simple enumeración de las cantidades que se autoriza a gastar a las diversas autoridades según el objeto del gasto independientemente del influjo que tengan en la economía del país.

En 1935 la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación estuvo vigente de 1935 a 1976. Contenía una clasificación de ramos y actividades. El Presupuesto era un mero instrumento administrativo y contable. Sus principales preocupaciones radicaban en el control de los gastos que cada entidad podía realizar, sin mayor preocupación por el resultado que se obtenía. La ley era la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para cubrir las actividades oficiales, obras y servicios públicos, a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año, a partir del 1º de enero, conforme al artículo 28 de la Constitución.

En 1954 el subsecretario de Hacienda, Mancera, logró imponer nuevas reformas impulsando la idea del Presupuesto como instrumento de ajuste de la economía general y sus mecanismos de distribución del ingreso. Apuntó la conveniencia del presupuesto programático y estableció, al margen de reformas legales, una nueva clasificación tradicional por ramos.

La técnica de presupuesto por programas y actividades se inició en Estados Unidos de América, en el departamento de Marina en 1946, nos dice De la Garza, en su obra¹⁴².

La Comisión Hoover con base en las recomendaciones del Departamento de Marina de 1946 aprobó la Ley 863 de agosto de 1956 que establece el *cost-based-budget*.

En Europa, la técnica de presupuesto por programas, se implantó en Suecia y en Francia. En África se implantó en la República Árabe y en Ghana. Aquí en América Latina, utilizan esa técnica, Ecuador, Venezuela y Colombia, en plan nacional y en Brasil en plan local.

En México, se ensayó en 1975 en la Secretaría de Obras Públicas en la entonces llamada de Agricultura y Ganadería, así como también en el Instituto Mexicano del Petróleo y en la UNAM.

¹⁴²DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., 1985.

El presidente Luis Echeverría, en 1974, dio instrucciones para que se iniciaran labores para cambiar el sistema tradicional del presupuesto que ya se había venido utilizando, por un sistema de transición que se llamó de orientación programática, porque era un ensayo para la adopción del presupuesto por programas y actividades que se estableció al final del sexenio.

En diciembre de 1976, se derogó la antigua Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, en vigor desde 1935, y se expidió la nueva Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que significó la implantación general en la Administración Federal, del presupuesto por programas. En el establecimiento de esta técnica que ha recibido el nombre de Ciencia de las Finanzas Públicas, con lo cual la Economía Política se emancipó convirtiéndose en una ciencia autónoma.

El Derecho Financiero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en el establecimiento de tributos y obtención de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos así como las relaciones jurídicas en el ejercicio de sus actividades entre los distintos órganos del Estado, tanto entre sí como con los particulares que sean deudores o acreedores del Estado.

Francisco de la Garza, dice:

Si analizamos las diversas partes del Derecho Financiero podemos llegar a las siguientes conclusiones desde el punto de vista de la autonomía científica:

En materia de Derecho Presupuestario no encontramos principios propios distintos a los del Derecho Constitucional y a los del Derecho Administrativo.

Lo mismo sucede tratándose del Derecho Patrimonial del Estado, materia cuyos principios se encuentran en el Derecho Constitucional y en el Derecho Administrativo.

*En cambio, en el Derecho Tributario sustantivo, o material, sí encontramos que existen derechos propios, como el de **nullum tributum sine lege** y el de la solidaridad sustantiva, así como institutos propios tales como el de la responsabilidad sustituta y la responsabilidad objetiva. En cambio, el Derecho Tributario adjetivo o formal, es parte, indudablemente, del Derecho Administrativo y del Derecho Procesal.*

En cambio, sí proclamamos la concepción unitaria de Derecho Financiero para fines didácticos, pues ello constituye, como dicen Recasens Siches y Ahumada, apoyados por Valdés Costa:

Una necesidad y es una consecuencia natural de la evolución registrada en la actividad financiera, tanto del punto de vista de su extensión, como de sus fundamentos y finalidades, representando uno de los ejemplos más vivos de las grandes transformaciones del Derecho en el siglo XX¹⁴³.

EL Derecho Tributario

(Concepto)

La actividad financiera del Estado, al igual que el Derecho Tributario y el Derecho Fiscal, son actividades que aunque de naturaleza muy cercana entre sí, tienen, sin embargo, aspectos y características propios de cada uno de estos aspectos.

En términos generales el Derecho Administrativo se divide en: Derecho Tributario, Derecho Fiscal y Derecho Financiero.

Los administrativistas, con don Gabino Fraga a la cabeza, se han especializado en distintos aspectos de esta disciplina llamada Derecho Administrativo.

El Derecho Administrativo se refiere a los recursos económicos que maneja el Estado y que por su naturaleza se dividen en:

Obtención de contribuciones, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras.

Una corriente de autores que han escrito sobre las finanzas públicas se han concentrado en el estudio de la regulación de la actividad del Estado tendente a la obtención de recursos fundada en su poder de imperio, a través de la cual se impone a los particulares la obligación de contribuir a las cargas públicas, con lo que se ha estructurado una disciplina denominada Derecho Tributario.

Quienes en 1943 sentaron las bases de esta disciplina al precisar la naturaleza de la relación jurídica impositiva y de la actividad administrativa de determinación, y elaboraron la dogmática del hecho imponible para demostrar la autonomía estructural del Derecho Tributario.

¹⁴³VALDÉS COSTA, Ramón, *Curso de Derecho Tributario*, Tomo I, Montevideo, 1970, p. 80.

Una vez sentadas las bases del Derecho Tributario, se desarrollaron teorías de gran importancia y su estudio adquirió una dimensión de magnitudes considerables, al grado de poder afirmar, sin temor alguno, que dentro de la materia jurídica de las finanzas públicas este Derecho es el que ha tenido mayor desarrollo.

Todas estas actividades que corresponden al Derecho Administrativo, las contemplaremos sólo como obtención de contribuciones, impuestos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras y derechos. Este conjunto de actividades se denomina Derecho Tributario, disciplina que se ocupa solamente de la obtención de contribuciones.

En consecuencia, la obtención de contribuciones, mejoras, derechos, impuestos y aportaciones del Seguro Social forman el campo que específicamente se denomina Derecho Tributario.

Para puntualizar con toda claridad el contenido del Derecho Tributario, diremos que es el conjunto de normas y principios jurídicos que se refieren a los tributos. La ciencia del Derecho Tributario tiene por objeto el conocimiento de esas normas y principios¹⁴⁴.

La Actividad Financiera del Estado

Las actividades que realiza el Estado para la consecución de sus fines, han variado en cantidad y contenido, conforme se ha ido transformando la concepción de sus cometidos. Así tenemos que de un *Estado Liberal*, en que la consigna se reducía a la simple vigilancia para que los individuos pudieran desarrollarse bajo la mirada protectora del *dejar hacer, dejar pasar*, cambiamos a la concepción del *Estado Providencia*, en que la redistribución del ingreso, el control de los precios de ciertas mercancías y el manejo de sus organismos descentralizados y empresas para la atención de áreas estratégicas y prioritarias, son actividades indispensables para la realización de sus metas.

Las Finanzas Públicas

La palabra finanzas se deriva de la voz latina *finer*, que significa *terminar, pagar*. Así, el concepto de finanzas hace referencia a todo lo relativo a pagar, y relaciona no sólo el acto de terminar con un adeudo, de pagar, sino

¹⁴⁴DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, Editorial Limusa, 2003.

también la forma de manejar aquello con que se paga y la manera en que se obtuvo, a fin de estar en posibilidad de lograr el finiquito. Es así que por finanzas se debe entender la materia relativa a los recursos económicos.

El Estado obtiene sus recursos por muy diversos medios, como la explotación de sus propios bienes y el manejo de sus empresas, así como por el ejercicio de su poder de imperio, con base en el cual establece las contribuciones que los particulares deberán aportar para los gastos públicos. Finalmente, su presupuesto se complementará con otros mecanismos financieros, que en calidad de empréstitos vía crédito interno o externo, obtendrá de otros entes.

El manejo de los recursos se efectúa mediante los diferentes órganos que integran la administración pública, centralizada y paraestatal, siempre sujetos a las disposiciones que regulan la legalidad de su actuación.

La *concepción clásica* que considera como el único objeto de la actividad financiera del Estado la obtención de los recursos necesarios para cubrir su presupuesto, ha sido superada por la *concepción moderna*, para la cual las finanzas públicas no son: *...solamente un medio de asegurar la cobertura de sus gastos de administración sino también, y sobre todo, un medio de intervenir en la vida social, de ejercer una presión sobre los ciudadanos para asegurar el conjunto de la nación.* Las medidas financieras constituyen así una forma de intervencionismo especial.

Las finanzas públicas, han dado lugar a una serie de conceptos, principios e instituciones relativos a los fenómenos de obtención, manejo y aplicación de los recursos económicos con que cuenta el Estado para la realización de sus fines. Estos conocimientos se estructuran sistemáticamente en una ciencia, la cual se denomina *ciencia de las finanzas o ciencia de la hacienda.*

El Derecho Financiero

Ubica las normas jurídicas que regulan la actuación del Estado para la obtención, manejo y aplicación de los recursos necesarios para la consecución de sus fines; en sentido estricto, no existe una disciplina plenamente estructurada, que sistematice el conjunto de normas relativas a las finanzas públicas.

Desde el punto de vista científico no es posible hablar del Derecho Financiero como disciplina autónoma, como tampoco es posible hacerlo en el caso de las demás disciplinas mencionadas. Sin embargo, desde el punto de vista didáctico es tan posible como necesario, ya que se puede alcanzar

la unificación homogénea de las normas y principios que trata esta materia en particular. Caso concreto es el relativo al Derecho Tributario, que tiene principios e instituciones propias, con características particulares y una legislación y procedimientos exclusivos, que nos permiten hablar de uniformidad en su regulación.

El Derecho Fiscal

En la delimitación de nuestra materia, podremos precisar el campo de acción del Derecho Fiscal. Para ello debemos partir de la materia que lo contiene: el Derecho Financiero.

El Derecho Financiero comprende las normas relativas a la obtención, manejo y aplicación de los recursos del Estado. Este campo se reduce cuando nos concretamos al aspecto de la obtención de los recursos que recibe el Estado por distintos medios, ya sea por la explotación de sus propios bienes, por la aportación voluntaria de diversos sujetos, o por la imposición que establece debido a su poder de imperio.

Por ello, cuando enfocamos esta materia exclusivamente hacia la obtención de recursos, estamos frente al llamado Derecho Fiscal, el cual comprende las normas que regulan la actuación del Estado para la obtención de recursos y las relaciones que genera esta actividad.

El término *fiscal* proviene de la voz latina *fisco*, tesoro del Emperador, al que las provincias pagaban el *tributum* que les era impuesto. A su vez, la palabra *fisco* se deriva de *fiscus*, nombre con el que inicialmente se conoció la cesta que servía de recipiente en la recolección de los higos y que también utilizaban los recaudadores para recolectar el *tributum*. De aquí que todo tipo de ingreso que se recibía en el *fisco* tenía el carácter de ingreso fiscal.

El contenido del Derecho Fiscal ha sido confundido con frecuencia, debido a que los tratadistas de la materia lo conciben bajo diversos enfoques, al grado de que lo han llegado a confundir con el Derecho Financiero y con el Tributario, lo que ha generado anarquía en el uso de este concepto. Sin embargo, todos coinciden en que las normas que le integran regulan las relaciones que se derivan de la actividad del Estado para la obtención de los ingresos, pero mientras que unos lo relacionan con todo tipo de ingresos, otros lo circunscriben sólo a una parte de ellos.

Si partimos del origen etimológico de la palabra, tenemos que concluir que, en efecto, lo fiscal se refiere a todo tipo de ingresos; es decir, a todo lo

que ingresa en el *fiscus*, o *erario*, como también se le conoce debido a que finalmente la hacienda del Estado se formó con dos tesoros, el del emperador *fisco* y el del pueblo *erario*.

Desde el punto de vista del Derecho Sustantivo encontramos que lo fiscal se extiende a todo tipo de ingresos de derecho público que percibe la Federación: contribuciones, productos, aprovechamientos y sus accesorios, todos regulados por la Ley de Ingresos de la Federación que anualmente emite el Congreso de la Unión, por lo que podemos afirmar que el Derecho Fiscal regula todo lo relativo a los ingresos que el Estado obtiene en el ejercicio de sus funciones.

Derecho Financiero	Obtención manejo aplicación	de recursos
Derecho Fiscal	Sólo Obtención de Recursos	Patrimoniales Crediticios Tributarios
Derecho Tributario	Sólo Obtención de Contribuciones	Impuestos Aportaciones de S.S. Contribuciones de mejoras Derechos

Para dejar expuesto un concepto claro de Derecho Tributario, diremos que: *...es el conjunto de las normas y principios jurídicos que se refieren a los tributos. La ciencia del Derecho Tributario tiene por objeto el conocimiento de esas normas y principios.*

Planteando así el contenido del Derecho Financiero, del Derecho Fiscal y del Derecho Tributario, concluiremos:

En realidad, no habría solamente una rama jurídica, sino tres íntimamente vinculadas. Que en orden decreciente de comprensividad, serían: Derecho Financiero, Derecho Fiscal y Derecho Tributario.

El primero comprenderá la regulación de los actos cumplidos por el Estado: a fin de procurar los medios de financiamiento para atender los gastos públicos; a fin de realizar estos últimos; y los que se relacionan con la administración de los bienes que le pertenecen.

Al Derecho Fiscal corresponde los principios y normas según los cuales el Estado percibe los recursos resultantes de la contraprestación por los particulares, en pago de los servicios públicos que les son dados, los

derivados de la explotación de los bienes del dominio público originario, y de las empresas de que sea titular, como igualmente los percibidos por el uso del crédito público.

Por último, el Derecho Tributario es aquel conjunto de materias exclusivamente relativas a la actuación del Estado en uso del poder de imposición; esto es, el de crear tributos, ingresos públicos coactivamente exigibles de los particulares, y a su actuación, en tanto fisco, o sea como recaudador de los tributos establecidos.

Al tratar sobre el contenido del Derecho Tributario, algunos autores han pretendido dividirlo en diversas ramas, división que fundamentalmente obedece a una comodidad didáctica. De esta manera, se habla de Derecho Tributario Sustantivo o Material, Derecho Tributario Administrativo o Formal, Derecho Tributario Constitucional, Derecho Tributario Penal, Derecho Tributario Procesal, etcétera, el Dr. Delgadillo nos señala¹⁴⁵:

El conjunto de normas jurídicas que disciplina la relación jurídica principal y los accesorios, constituye el Derecho Tributario Sustantivo, o como se acostumbra denominarlo a menudo, el Derecho Tributario Material.

El conjunto de normas jurídicas que disciplina la actividad administrativa, que tiene por objeto asegurar el cumplimiento de las relaciones tributarias sustantivas y de las relaciones entre la administración pública y particulares que sirven al desenvolvimiento de esta actividad, constituye el Derecho Tributario Administrativo, o como se le titula a menudo, el Derecho Tributario Formal.

...el derecho del Estado o de otras entidades públicas de determinar los casos en que pueden pretender el tributo, y los criterios generales que determinan la manera y los límites de las pretensiones tributarias, están disciplinadas por un conjunto de normas jurídicas, lógico y estructuralmente anterior al Derecho Tributario Material y Formal, que constituye el llamado Derecho Tributario Constitucional.

El conjunto de las normas que definen los ilícitos penales en relación con la materia tributaria y establecen las penas llámase Derecho Tributario Penal.

Las normas que disciplinan el proceso con que se resuelven las litis entre la administración pública y los sujetos en materia tributaria, constituyen un conjunto muy a menudo distinto de las normas que

¹⁴⁵DELGADILLO, Luis Humberto, *Op. Cit.*, p. 25.

disciplinan la generalidad de los procesos o en particular los procesos en los cuales es parte la administración. A este conjunto de normas procesales se da el nombre de Derecho Tributario Procesal.

De acuerdo con los conceptos expuestos, podemos estructurar diversas disciplinas con una pretendida autonomía al separarlas de la rama a que pertenecen, por el hecho de referirse en algún momento al aspecto tributario; sin embargo, debemos ser conscientes de que esta separación e integración carece de bases científicas y solamente se expone con fines didácticos.

Para concluir el presente capítulo, es conveniente aclarar el uso de los conceptos *fiscal* y *tributario*, toda vez que el nombre curricular de esta materia ha sido tradicionalmente *Derecho Fiscal*, no obstante que su contenido se refiere sólo a las contribuciones y efectos de su establecimiento.

Por lo tanto, para que realmente pudiéramos hablar de Derecho Fiscal sería necesario incluir lo relativo a todos los ingresos del Estado, lo que nos llevaría al estudio de los ingresos patrimoniales y crediticios, y las relaciones que se originan con su obtención, que fundamentalmente se circunscribe al aspecto tributario, razón fundamental del título de este estudio: *Principios de Derecho Tributario*.

Sin embargo, en razón de la costumbre de usar como sinónimos ambos términos, en el desarrollo de este trabajo utilizaré indistintamente las palabras *fiscal* y *tributario*.

El tema de los ingresos del Estado plantea una problemática de gran consideración al tratar de clasificar los diferentes tipos de ingresos públicos, principalmente por el enfoque que cada autor utiliza para agruparlos. Así, que hablan de ingresos originarios y derivados; de ingresos de derecho público y de derecho privado; de ingresos ordinarios y extraordinarios, etcétera.

Con el propósito de simplificar esta problemática, señalaremos que los ingresos a que nos referimos son los que obtiene normalmente el Estado; es decir, estaremos siempre frente a ingresos ordinarios, pues los extraordinarios, por su naturaleza, no serán considerados en el presente estudio, en el que partiremos de la clasificación que la ley hace propia.

La Ley de Ingresos de la Federación

Como punto de partida para el análisis y agrupamiento de los ingresos del Estado, consideramos como elemento fundamental la ley que los regula, denominada ley de ingresos de la Federación, que promulga anualmente el Poder Legislativo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución, y de acuerdo con las facultades establecidas en la fracción VII del artículo 73.

En los términos de la referida fracción IV del artículo 74 constitucional, cada año se determinan las contribuciones que se aplicarán en el ejercicio, y que deberán ser las suficientes para cubrir los gastos que la Federación realice en ese año, de donde deriva el carácter anual de esta ley.

La ley de Ingresos de la Federación para el año 2002 señalaba que percibiría ingresos por los siguientes conceptos, según la clasificación de la propia ley:

Ingresos del Gobierno Federal

Impuestos:

- Impuesto sobre la renta
- Impuesto al activo
- Impuesto al valor agregado
- Impuesto especial sobre producción y servicios:
 - Gasolina y diesel
 - Bebidas alcohólicas
 - Cervezas y bebidas refrescantes
 - Tabacos labrados
 - Telecomunicaciones
 - Aguas, refrescos y sus concentrados
- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos
- Impuesto sobre automóviles nuevos
- Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.

- Impuestos a los rendimientos petroleros
- Impuestos al comercio exterior:
 - A la importación
 - A la exportación
- Impuesto sustitutivo del crédito al salario
- Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios
- Accesorios

Productos:

1. Por los servicios, y
2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.

Aprovechamientos que se integran por:

- Multas
- Indemnizaciones y conceptos semejantes.

Del análisis de esta lista resulta una clasificación básica que nos permite dividir a los ingresos en dos grupos: los provenientes del poder impositivo del Estado, que llamaremos ingresos tributarios, y los demás, que tienen características diferentes y que por lo mismo llamaremos ingresos no tributarios.

De acuerdo con lo anterior, son ingresos tributarios los:

- a) Impuestos
- b) Aportaciones de Seguridad Social
- c) Contribuciones de mejoras
- d) Derechos
- e) Contribuciones pendientes
- f) Accesorios de contribuciones

Para la integración de los ingresos no tributarios es conveniente hacer una subclasificación en patrimoniales y crediticios. Dentro de los patrimoniales podríamos incluir la mayoría de los aprovechamientos y los provenientes de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, así como los productos.

Finalmente, en los crediticios integraríamos a los ingresos derivados de refinanciamientos, tanto del sector central de la administración, como de organismos y empresas de participación estatal.

Los Ingresos Tributarios

Para determinar qué tipo de ingresos de los que obtiene el Estado debemos considerar con la característica de tributarios, se requiere partir de un criterio uniforme que no deje lugar a dudas en la clasificación.

El criterio de selección tiene que referirse, necesariamente, a la idea que nos sitúe ante la facultad o poder que el Estado, como ente supremo de la sociedad, tiene para obtener recursos de los particulares; es decir, estaremos frente a un poder soberano, y en el ejercicio de esta soberanía se obtendrán dichos recursos.

Como sabemos, uno de los aspectos de la soberanía es el conocido poder de imperio, facultad que en el Estado romano se expresaba en el dominio absoluto sobre los pueblos que conquistaba, sometiéndolos a su autoridad e imponiéndoles la obligación de aportarle recursos.

Con base en esta idea, podemos decir que en virtud de su poder de imperio, el Estado cuenta con la facultad de exigir determinados recursos al particular, pero es indispensable dejar asentado que no toda imposición a los particulares podrá tener el carácter de exacción tributaria, ya que existen otros tipos de ingresos que, a pesar de ser impuestos por el poder soberano, no tienen esta característica, caso particular lo constituyen las multas, que no obstante representan ingresos para el Estado, su imposición tiene como antecedente un hecho ilícito y su finalidad es, ante todo, ejemplificativa y aflictiva, ya que con ella se pretende, más que otra cosa, imponer un castigo a quien incumple un mandato legal, y difundir su ejecución para desanimar la práctica de este tipo de conductas.

Siguiendo el orden de ideas expuestas, encontramos que los ingresos tributarios tienen su origen histórico en el poder de imperio del Estado, por ello tenemos que incluir aquellos ingresos que se derivan del acuerdo de voluntades entre el Estado y otros organismos, ya sean públicos o privados, como pueden ser los derivados de la explotación de sus propios recursos, y que constituyen los ingresos patrimoniales, y los recursos crediticios, que en virtud de un contrato específico y por su propia naturaleza, no obstante ser ingresos del Estado, se tienen que reembolsar en su oportunidad.

Por lo tanto, se consideran ingresos tributarios, conforme a lo señalado en la Ley de Ingresos de la Federación a los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, así como sus accesorios.

Como toda disposición legal, la que establece los tributos debe fundar su existencia en la Constitución, y si partimos del análisis de sus preceptos encontramos que no existe disposición expresa que defina a los tributos como aquellas aportaciones que el Estado impone a los particulares con el fin principal de obtener recursos, y sólo podemos derivar su base constitucional del artículo 31, fracción IV, donde se enuncia la obligación de contribuir a los gastos de los entes públicos, así como la facultad correlativa del Poder Legislativo de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, según los artículos 73, fracciones VII y XXIX, y 74, fracción IV, de la propia Constitución.

Los Ingresos no Tributarios

Como ya se explicó, los ingresos no tributarios derivan de la explotación de los recursos del Estado y de los financiamientos que obtiene por diferentes vías a fin de completar su presupuesto. De ello podemos derivar la existencia de ingresos patrimoniales y crediticios.

Dentro de los patrimoniales se incluyen todos aquellos ingresos que el Estado percibe como contraprestaciones por los servicios que otorga sin que correspondan a sus funciones de derecho público, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes del dominio privado: es decir, los ingresos que el Código Fiscal de la Federación denomina productos.

También quedan incluidos en este rubro aquellos ingresos que obtienen organismos descentralizados y empresas de participación estatal, ingresos que son producto de la propia riqueza del Estado y que forman parte de su patrimonio.

Finalmente, se deben considerar como ingresos patrimoniales del Estado los demás ingresos que no obstante tener su origen en actividades realizadas de acuerdo con sus funciones de derecho público, no derivan de su poder de imperio, como multas, indemnizaciones, reintegros, participaciones, cooperaciones, regalías, etc., enunciados en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley de Ingresos como aprovechamientos.

TRIBUTARIOS		IMPUESTOS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL CONTRIBUCIONES DE MEJORAS DERECHOS ACCESORIOS DE CONTRIBUCIONES
NO TRIBUTARIOS	PATRIMONIALES	PRODUCTOS APROVECHAMIENTOS ACCESORIOS
	CREDITICIOS	EMPRÉSTITOS

De lo anterior concluimos que los ingresos patrimoniales se identifican como aquellas cantidades que el Estado obtiene por la administración de su riqueza: es decir, por el manejo de su propio patrimonio.

El otro apartado de los ingresos no tributarios lo constituyen los crediticios; recursos que con carácter de préstamo se obtienen por diferentes vías: financiamientos internos o externos, a través de préstamos o por la emisión de bonos, cualquiera que sea su denominación pero que presentan la característica de tener que ser reembolsados en su oportunidad.

Nuestra Constitución, en la fracción VIII de su artículo 73, faculta al Poder Legislativo para sentar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar las operaciones que al efecto realice y para reconocer y disponer el pago de la deuda nacional. De acuerdo con esta facultad, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de la Deuda Pública, que norma todas las actividades relativas a esta materia, véase cuadro anterior.

Cuando planteamos que el Estado necesita recursos para satisfacer necesidades de carácter público, y que los particulares tenemos la obligación de contribuir a los gastos públicos, presentamos una realidad que el Derecho debe instrumentar en la norma para dejar establecida nuestra obligación y la facultad del Estado para exigir su cumplimiento.

Es necesario tener presente que el Estado debe cuidar su propia subsistencia y salvaguarda de su soberanía, así como la satisfacción de las necesidades que surgen de los individuos al vivir en sociedad, necesidades

colectivas o públicas, cuya solución permite crear las condiciones necesarias para el pleno desarrollo de las libertades individuales.

Para tales efectos, el Estado requiere elementos y recursos materiales que deberá captar, de su propio patrimonio o de los particulares, dependiendo de las necesidades que pretenda cubrir; baste recordar que inicialmente las necesidades básicas a satisfacer por el Estado fueron identificadas como las correspondientes a un Estado Gendarme, con actividades referidas fundamentalmente a:

- La conservación del orden interior (policía)
- La defensa exterior (ejército)
- La impartición de justicia (tribunales).

El Régimen Financiero del Estado

Don Gabino Fraga considera al Derecho Fiscal, al Tributario y al Financiero como la misma fuente que provee de recursos al Estado¹⁴⁶.

El sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado, implica necesariamente gastos que éste debe atender procurándose los recursos 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, tiende a segregarse constituyendo el Derecho Financiero o Derecho de las Finanzas Públicas, como una rama especial y autónoma del Derecho Público.

Como, indudablemente, la actividad financiera del Estado está íntimamente vinculada con el desarrollo de las funciones públicas, y como la forma que la propia actividad reviste, la coloca principalmente dentro de la competencia del Poder Administrativo, no podemos prescindir de estudiarla, aunque sea a grandes rasgos.

Para ello debemos precisar los diversos aspectos que en el caso nos interesan, y a ese efecto creemos que podremos reducirlos a los siguientes:

- Ingresos del Estado.
- Gastos del mismo.
- La contabilidad pública y el control sobre la actividad financiera.

¹⁴⁶FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 1963.

Don Gabino Fraga considera que el Estado puede obtener por dos medios diferentes los recursos pecuniarios indispensables para su sostenimiento: por virtud de un acto de colaboración voluntaria de los particulares, o por un acto unilateral del Poder público, obligatorio para los particulares.

En relación con los actos de colaboración voluntaria, el particular, por medio de un contrato, proporciona al Estado los recursos que éste necesita. Pero además de que el contrato impone al Estado obligaciones a favor del particular, de pagarle intereses, de reembolsarle el empréstito, etc., obligaciones que suponen otras fuentes de ingresos con qué atenderlas, el Estado no puede estar atenido a la voluntad de los particulares para obtener los medios necesarios a su subsistencia, encontrándose por tanto obligado a recurrir a la colaboración forzosa que se realiza mediante un acto unilateral que impone al particular una prestación pecuniaria.

Por eso decimos que el impuesto constituye la forma normal de que el Estado dispone para proveerse de los fondos que necesita. El empréstito constituye la forma excepcional. Ella puede ser útil como un medio de anticipar los impuestos, ya que en último término, éstos tendrán que ser empleados para hacer frente a las contraprestaciones que al Estado impone el contrato respectivo.

Los impuestos son definidos por el Código Fiscal de la Federación como *las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal*, artículo 2º del citado Código Fiscal.

Pero aparte, los ingresos del Estado pueden provenir de una fuente diversa de las dos señaladas: bien de la prestación de servicios públicos, bien de la explotación y aprovechamiento de los bienes de dominio público y privado del Estado, que sean susceptibles de producir un rendimiento, o bien de otros conceptos. Los ingresos provenientes del primer concepto reciben el nombre de derechos; los que se originan en el segundo, el de productos, y los terceros, el de aprovechamientos.

El mismo Código Fiscal define los derechos como *las contraprestaciones requeridas por el poder público, en pago de servicios de carácter administrativo prestados por él*, artículo 3º; los productos, como *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*, artículo 4º, y los aprovechamientos, como *los demás ingresos ordinarios del Erario Federal no clasificables como*

impuestos, derechos o productos; los rezagos, que son los ingresos federales que se perciben en año posterior al en que el crédito sea exigible, y las multas, artículo 5º del Código Fiscal.

Don Gabino Fraga considera que el impuesto es la parte de riqueza con que el particular debe contribuir para el sostenimiento de los gastos públicos.

No vamos a ocuparnos aquí más que del aspecto jurídico del impuesto, y para tal efecto creemos que todos los caracteres que desde este punto de vista le corresponden, pueden derivarse del precepto de la Constitución que establece tal carga.

El artículo 31 de la Constitución Federal consigna entre las obligaciones de los mexicanos, la de *contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

De dicha disposición se desprenden los siguientes elementos: a) el impuesto constituye una obligación de derecho público; b) el impuesto debe ser establecido por una ley; c) el impuesto debe ser proporcional y equitativo; y d) debe establecerse para cubrir gastos públicos.

El impuesto se establece por el Poder Público ejercitando una prerrogativa inherente a la soberanía; de tal manera que la obligación por cubrirlo no constituye una obligación contractual ni regida por las leyes civiles, sino una carga establecida por la decisión unilateral del Estado, sometido exclusivamente a las normas del derecho público.

Don Gabino Fraga se refiere al Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva, del señor licenciado Vallarta y sostiene la tesis que se acaba de exponer, en los términos siguientes¹⁴⁷:

Y todo eso que he sostenido hablando del servicio militar, a que los mexicanos están obligados, es por completo y necesariamente aplicable al pago del impuesto que tienen que satisfacer nacionales y extranjeros. Porque fuera de discusión está puesta la verdad de que ninguna de esas dos obligaciones consagradas por el precepto constitucional trae su origen del contrato, ni está regulado por el Derecho Civil, ni puede asumir la forma judicial; antes por el contrario, son la imperiosa exigencia de una necesidad política regida

¹⁴⁷VALLARTA, Ignacio, *Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva*, Estudios constitucionales de Vallarta, tomo IV, editado por Alejandro Vallarta, México 1896, Imprenta J.J. Terrazas, Santo Domingo.

por el Derecho Administrativo, constituyen servicios públicos que se deben prestar aun contra la voluntad del obligado; porque así como para la autonomía de la patria es indispensable su defensa por sus propios hijos, así el pago del impuesto es precisa condición de la existencia del Gobierno, del mantenimiento del orden público, a cuya sombra reposa la sociedad civil.

El maestro Fraga pone énfasis en el carácter especial que tiene el impuesto como crédito y obligación de derecho público deriva la forma particular en que se exige, la vía económico-coactiva que es un procedimiento administrativo de ejecución, de la cual habremos de ocuparnos posteriormente con todo detalle.

El acto unilateral por medio del que se establece el impuesto, es, según el precepto constitucional, una ley¹⁴⁸. Dicho precepto se está refiriendo a una ley en sentido formal, pues la Constitución en los casos en que habla de la ley se refiere a disposiciones que emanan del Poder Legislativo.

Fraga considera que la explicación racional e histórica de la necesidad de la ley se encuentra en que, como el impuesto constituye una carga para los gobernados, éstos deben ser los que intervengan en su establecimiento por medio de su genuino representante, el Poder Legislativo, y esa misma razón explica el precepto de que sea la Cámara de Diputados, es decir, la Cámara popular, la que forzosamente debe discutir, en primer término, los proyectos de leyes sobre impuestos¹⁴⁹.

Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con nuestro sistema legal, anualmente debe el Congreso, en su período ordinario de sesiones, decretar los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto del año fiscal siguiente¹⁵⁰.

Ahora bien, la forma en que se decretan tales impuestos es haciendo en la ley de ingresos respectiva una simple enumeración de las diversas contribuciones que deben cubrirse durante el año, sin especificar, salvo casos excepcionales, ni cuotas ni formas de constituir el crédito fiscal, y sólo estableciendo que los impuestos enumerados se causarán y recaudarán conforme a las leyes en vigor.

¹⁴⁸Véase, sentencia de la Suprema Corte de 20 de septiembre de 1944, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo LXXXI, p. 5753.

¹⁴⁹Constitución Federal, artículo 72, inciso h.

¹⁵⁰*Ibíd*em, artículo 65, fracción II.

Esto da a entender que, en materia de impuestos, existen dos clases de disposiciones: la que fijan el monto del impuesto, los sujetos del mismo y las formas de causarse y recaudarse, y las que enumeran anualmente cuáles impuestos deben causarse, pero en el concepto de que cuando la decisión es en sentido de que el impuesto se siga causando en la forma de alguna de las disposiciones de la primera clase, que estén en vigor al expedirse la Ley de Ingresos, sólo se hace referencia a ella en los términos explicados anteriormente.

De otro modo, la ley general que anualmente se expide con el nombre de Ley de Ingresos, no contiene sino un catálogo de los impuestos que han de cobrarse en un año fiscal. Al lado de ella existen leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no se reexpiden cada año cuando la primera conserva el mismo concepto del impuesto.

Con estos antecedentes, y en relación con el problema planteado acerca de la naturaleza intrínseca de las disposiciones legales en materia de impuestos, podemos afirmar que las leyes que regulan cada impuesto, estableciéndolo en todos sus detalles, constituyen indudablemente leyes en sentido material, en las que se encuentran todos los elementos de los actos creadores de situaciones jurídicas generales.

Pero si sobre este punto no hay discusión alguna, no sucede lo mismo respecto de la Ley General de Ingresos.

El maestro Fraga menciona que en otros países, por ejemplo en Francia, el Presupuesto se considera, no como entre nosotros, referido exclusivamente a los gastos públicos, separándolo de la Ley de Ingresos, sino como *el acto por el cual son previstos y autorizados, anticipada y periódicamente, los ingresos y los gastos del Estado*, no obstante lo cual existen las dos categorías de disposiciones legales en materia de impuestos a que nos hemos referido anteriormente, y se sostiene que *si las leyes especiales que organizan los ingresos y los gastos de una manera general y permanente, son, por esta razón, leyes en el sentido material, no sucede lo mismo para los actos subsecuentes, que constituyen las autorizaciones presupuestales. Estos actos no establecen deberes y poderes jurídicos nuevos, y, por consecuencia, no entran en la función legislativa. No producen otro efecto que el de permitir el ejercicio de la competencia ya establecida por las leyes. Tienen, pues, el carácter de actos-condición. El presupuesto se presenta así, desde el punto de vista material, como un conjunto de actos-condición*¹⁵¹.

¹⁵¹BONNARD, *Elementos precisos de Derecho Público*, 1933, p. 416.

Dentro de estas ideas, la Ley de Ingresos tiene la misma naturaleza que el presupuesto de egresos; es decir, que es acto legislativo desde el punto de vista material.

El maestro Fraga insiste y dice que: no sin grandes vacilaciones nos inclinamos, sin embargo, a considerar, que la ley general de ingresos que anualmente se expide por el Congreso, tiene un carácter legislativo desde el punto de vista material.

En efecto, el Congreso no tiene dos facultades distintas para expedir, por una parte, las leyes especiales de impuestos y, por la otra, la Ley General de Ingresos, sino que en los términos en que están redactados los textos constitucionales, no hay más que una sola facultad.

El Artículo 65. *El Congreso se reunirá a partir del 1º de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1º de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.*

En ambos Periodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución¹⁵².

En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica

Artículo 73. *Fracción VII, faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto¹⁵³.*

De aquí se desprende que si anualmente deben discutirse y aprobarse las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las leyes, tanto la general de ingresos como las especiales de impuestos, tienen una periodicidad de un año, al cabo del cual automáticamente dejan de producir sus efectos, a tal grado, que si en la ley de ingresos se omite un impuesto que el año anterior ha estado en vigor, por ese simple hecho se considera que en el año fiscal siguiente no debe aplicarse la ley especial que sobre el particular haya regido.

Esto significa que en realidad el Congreso sólo se vale de un procedimiento práctico, para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar

¹⁵²Constitución, *Op. Cit.*, Artículo 65.

¹⁵³Constitución, *Op. Cit.*, Artículo 73, Fracción VII.

toda la legislación sobre impuestos que ha regido en años anteriores, pues si se conserva el concepto que desarrollan las leyes especiales, éstas deben entenderse incorporadas a la ley general de ingresos, que anualmente les imprime su propia vigencia.

En estas condiciones esta ley general no solamente otorga una autorización, no sólo es, según la opinión transcrita, un acto condición, sino que tiene todos los caracteres del acto legislativo desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, caracteres que no pierde, según tuvimos oportunidad de demostrarlo anteriormente, por el hecho de su valor temporal.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido la tesis contraria afirmando que *aun cuando las leyes de ingresos... deben ser aprobadas anualmente... esto no significa que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales relativas tengan vigencia anual, ya que las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo de gravámenes tributarios, que condicionan la aplicación de las referidas disposiciones impositivas de carácter especial, pero que no renuevan la vigencia de estas últimas, que deben estimarse en vigor desde su promulgación hasta que son derogadas*¹⁵⁴.

Para la expedición de la Ley de Ingresos es necesario no solamente el procedimiento técnico de la elaboración legislativa tal como está prevista en las disposiciones constitucionales, sino que se requiere un estudio de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que haya de satisfacer la carga del impuesto, haciendo una estimación probable de su rendimiento, ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el Presupuesto de Egresos.

*Las Cámaras que forman el Congreso, no tienen la preparación técnica ni los medios adecuados para realizar todos esos actos previos para la formación del proyecto de ley de ingresos*¹⁵⁵

Por esa razón, la Constitución de 1857, otorgaba al ejecutivo el derecho de iniciativa de dicha ley, considerando que el Poder Administrativo sí estaba dotado de todos los medios y elementos para poder hacer los cálculos, avalúos y estimaciones que forzosamente implica el proyecto de ley. De tal modo que, para que el Congreso procediera a la discusión y

¹⁵⁴Semanario Judicial de la Federación, *Sexta época*, Vol., XIV, p.p. 93 y 94.

¹⁵⁵FRAGA, *Op. Cit.*, p. 344.

aprobación de la Ley de Ingresos, se requería en dicha Constitución la iniciativa del Poder Ejecutivo¹⁵⁶.

Ese precepto desapareció en la Constitución de 1917 y no quedó sino la facultad general de iniciar leyes, que se otorga al Ejecutivo en la fracción I del artículo 71 de la Constitución en vigor; pero sin que el Congreso esté obligado a esperar la iniciativa de ley de ingresos para proceder a decretar las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Sin embargo, las consideraciones de orden práctico que fundaron la disposición legal de la Constitución de 1857 han subsistido, y por eso en la realidad el Congreso, aunque no obligado legalmente, espera del Ejecutivo la remisión del proyecto correspondiente, y por su parte ese Poder no ha dejado de presentar la iniciativa, considerando que de otra manera faltarían la previsión y los cálculos necesarios para mantener el equilibrio financiero del Estado.

Puede ocurrir, y de hecho ha ocurrido, que al principiar el año fiscal el Congreso no haya concluido la discusión y aprobación de la ley de ingresos, y, para este caso, dada la periodicidad de dicha ley, surge el problema relativo a determinar si el poder público puede exigir entre tanto los impuestos decretados en la legislación anterior.

En otros países existe, para esos casos, una solución consistente en que el Poder Legislativo otorga al Ejecutivo autorización provisional y limitada, en cuanto al tiempo, para seguir aplicando la Ley de Ingresos del año fiscal inmediato anterior; pero en nuestro sistema tales autorizaciones provisionales no se han previsto, por la circunstancia de que el período ordinario de sesiones del Congreso concluye precisamente el día anterior a la iniciación del año fiscal, de tal manera que es de suponerse que para esa fecha ya la ley de ingresos está aprobada.

El propio maestro Fraga llega a la conclusión de que en los casos en que, a pesar del sistema, el Congreso no aprueba dicha ley, la conclusión única que puede aceptarse, por aplicación de los preceptos constitucionales, es la de que no puede hacerse cobro de ningún impuesto conforme a la ley anterior.

¹⁵⁶De acuerdo con la Constitución Federal de 1857, artículo 69.

El Presupuesto de Ingresos (Naturaleza Jurídica de las Leyes de Ingresos y de las Leyes Reguladoras de cada concepto de Ingreso)

No hay duda respecto a que las leyes reguladoras de cada tipo de ingreso (en materia de impuestos, por ejemplo, la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley del Impuesto sobre el valor agregado, etc.) tienen el carácter de leyes, tanto en su aspecto formal, por cuanto tienen su origen en un acto del Congreso, como en su aspecto material, en cuanto que son actos creadores de situaciones jurídicas generales abstractas e impersonales.

En Francia, en Argentina, y en otros países, el Presupuesto se considera como el *acto por el cual son previstos y autorizados, anticipada y periódicamente, los ingresos y los gastos del Estado* y ello ha conducido a sostener que, tanto en lo que se refiere a los ingresos como en lo relativo a los egresos, tiene el carácter de un acto condición. Bonnard, en Francia, expresa que *si las leyes especiales que organizan los ingresos y los gastos de una manera permanente son, por esta razón, leyes en sentido material, no sucede lo mismo para los actos subsecuentes, que constituyen las autorizaciones presupuestales. Estos casos no establecen deberes y poderes jurídicos nuevos, y, por consecuencia, no entran en la función legislativa. No producen otro efecto que el de permitir el ejercicio de la competencia ya establecida por las leyes. Tienen, pues, el carácter de actos-condición. El presupuesto se presenta así, desde el punto de vista material, como un conjunto de actos-condición.*

Para Jéze es necesario hacer una distinción en lo que toca a recursos y en lo que se refiere a gastos, pues no admite el carácter unitario del presupuesto. *En lo que respecta a recursos: 1) Si son de naturaleza **tributaria** en el caso de votarse anualmente, el presupuesto contiene **autorizaciones** para recaudarlos según reglas jurídicas existentes, de modo que hay al respecto **actos-condición**; pero en los regímenes legislativos sin regla de anualidad, el presupuesto no tiene significación jurídica alguna: 2) Si **no** revisten carácter tributario (locación o venta de bienes, etc.), el presupuesto carece de significación, por no surgir del mismo **autorizaciones** creadoras o recaudatorias.*

Antes de seguir adelante veamos lo que dice don Gabino Fraga sobre el concepto de *Ley*: para definir: la ley está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho. Es decir, la ley sustancialmente constituye un acto jurídico.

Desde el punto de vista material la ley se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, por lo que cabe definirla, como lo hace Duguit diciendo que es *todo acto* emanado del Estado *conteniendo una regla de derecho objetivo*.

En consecuencia la ley produce una situación jurídica general que por su naturaleza es abstracta e impersonal; es permanente, los derechos que otorga y las obligaciones que impone no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento, y puede ser modificada por otra ley.

No podemos admitir que para que una ley exista, basta que dé lugar a un orden jurídico nuevo, independientemente de que la disposición sea de carácter general o sólo se refiera a algún caso en particular.

El criterio de novedad sustituido al de generalidad, carece de fundamento legal y doctrinal y lejos de eso, viene a arrojar confusión sobre los verdaderos caracteres de las funciones del Estado, pues, como veremos más adelante, a la función administrativa, y en parte a la judicial, corresponde la creación de situaciones jurídicas individuales.

La tesis que pretende dar validez a los cambios sin fundamento legal y doctrinal no puede ser fundamento de la función administrativa.

La tesis del cambio y la novedad ha sido sostenida por algunos autores alemanes entre quienes podemos citar a Laband, quien en su Tratado de Derecho Público¹⁵⁷, sostiene que el criterio de novedad como carácter de ley pueda ser fundamento de una norma jurídica¹⁵⁸.

Giuliani Fonrouge, en Argentina, considera al presupuesto *como un documento unitario e indivisible, emanado del Poder Legislativo, en ejercicio de facultades incuestionables y que, por tanto, es una ley en el sentido institucional de la palabra, de contenido perfecto y con plenos efectos jurídicos*.

*El artículo 65, fracción II, dispone que **El Congreso se reunirá el día primero de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes: I. ...II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos para cubrirlo...***

*Y el artículo 73, fracción VII, faculta al Congreso **para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto**.*

¹⁵⁷LABAND, Paul, *Derecho Presupuestario*, traducción española, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

¹⁵⁸FRAGA, *Op. Cit.*, p. 40.

Lógicamente se entiende que si anualmente deben discutirse y aprobarse las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las leyes, tanto la general de ingresos como las especiales de impuestos, tienen una periodicidad de un año, al cabo del cual automáticamente dejan de producir sus efectos, a tal grado, que si en la ley de ingresos se omite un impuesto que el año anterior ha estado en vigor, por ese simple hecho se considera que en el año fiscal siguiente no debe aplicarse la ley especial que sobre el particular haya regido. Esto significa que en realidad el Congreso sólo se vale de un procedimiento práctico, para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar toda la legislación sobre impuestos que ha regido en años anteriores, pues si se conserva el concepto que desarrollan las leyes especiales, éstas deben entenderse incorporadas a la ley general de ingresos, que anualmente les imprime su propia vigencia.

Sin embargo, en la Ley de Ingresos se contienen, además de los ingresos tributarios, otros no tributarios, como los productos que son definidos por el Código Fiscal de la Federación, artículo 3ª, como las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, y los aprovechamientos, que son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Respecto a estos ingresos, nos parece más aceptable la opinión de Jéze, en sentido de que respecto a ellos el presupuesto carece de significación, por no surgir del mismo autorizaciones creadoras o recaudatorias, pues respecto a ellos no puede extenderse la calificación de *contribuciones* a que se refieren los artículos 73, fracción VII, y 74, fracción IV, de la Constitución Federal y en consecuencia, para que puedan percibirse estos tipos de ingresos la Ley de Ingresos es completamente indiferente.

La fracción IV del artículo 74 fue reformada totalmente y en el segundo párrafo del nuevo texto se consagró en forma expresa la iniciativa del Ejecutivo para promover la Ley de Ingreso, como una obligación a su cargo, en los siguientes términos: *El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo*

comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

La iniciativa del Ejecutivo contiene una exposición de motivos en la que se resumen las consideraciones de orden económico y de política fiscal que los inspiran.

A diferencia de la mayoría de las leyes, cuya discusión puede iniciarse en cualquiera de las dos cámaras, la Ley de Ingresos debe discutirse primeramente en la Cámara de Diputados¹⁵⁹ y su discusión y aprobación debe preceder a la discusión y aprobación de la iniciativa del Presupuesto de Egresos. La Ley de Ingresos debe ser aprobada por ambas Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

Como la Ley de Ingresos tiene vigencia anual, para un ejercicio fiscal, se ha planteado el problema de qué consecuencias se producirían si al iniciarse un ejercicio fiscal no hubiera sido todavía aprobada la Ley de Ingresos. El maestro Fraga ha señalado que en México han salido publicadas después del 1º de enero las Leyes de Ingresos de los años 1923, 1926, 1929, 1931 y 1948.

La anualidad de la Ley de Ingresos se refiere a los impuestos y demás ingresos que pueda o deba percibir la Federación en el ejercicio fiscal en que esté en vigor, pero ello no obsta para que en la Ley de Ingresos se puedan contener otras normas que tengan *carácter general y permanente, como se advierte de su propia redacción y de la circunstancia de que no hay artículo transitorio que limite su vigencia al ejercicio fiscal* de que se trate, como lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia definida en 1970¹⁶⁰, con motivo de amparos en que se alegaba que el Artículo 32 de la Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1966 no podía reformar válidamente el Artículo 4º de la Ley de Vehículos propulsados por Motores Tipo Diesel.

En otra ejecutoria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expresó que la Ley de Ingresos de la Federación:

Contiene otros preceptos que no están vinculados ni subordinados a este enunciado y que establecen disposiciones de carácter general y permanente, como se advierte de su propia redacción y de la circunstancia de que no hay artículo transitorio que limite su vigencia únicamente al ejercicio fiscal. A este razonamiento cabe agregar que

¹⁵⁹*Op. cit.* artículo 72, inciso h.

¹⁶⁰Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1970, 1ª parte, pp. 228 y 229.

*las leyes de Ingresos de la Federación se expiden de conformidad con las prescripciones constitucionales que rigen la actividad legislativa, y que, por lo tanto, sus disposiciones tienen la misma validez y efectos que las demás leyes federales*¹⁶¹.

Ingresos originarios y derivados

Una conocida clasificación financiera de los ingresos públicos los distingue en ingresos originarios y derivados. Son ingresos originarios aquellos que tienen su origen en el propio patrimonio del Estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta. Los ingresos originarios coinciden con el tipo de ingreso llamado *producto* por el¹⁶², que los define como *las contra-prestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado*.

Son ingresos derivados aquellos que el Estado recibe de los particulares; es decir, que no provienen de su propio patrimonio. Por exclusión, son ingresos derivados todos los que no tienen la categoría de ingresos originarios. Son ingresos derivados los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los aprovechamientos y los empréstitos.

Ingresos ordinarios y extraordinarios

Otra clasificación de los ingresos públicos los divide en ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios.

Son ingresos ordinarios, según Flores Zavala¹⁶³, aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, en un presupuesto bien establecido; deben cubrir enteramente los gastos ordinarios y son ingresos extraordinarios aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofes, déficit, etc.

¹⁶¹ISuprema Corte..., *Op. Cit.*, pp. 272 y 273.

¹⁶²Código Fiscal de la Federación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1981, artículo 3.

¹⁶³FLORES ZAVALA, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, Revista no. 16.

Órganos de Recaudación

La Ley de la Tesorería de la Federación, Artículo 8, establece que el cobro de toda clase de créditos a favor del Gobierno Federal y la percepción de fondos y valores por otros conceptos, a que tenga derecho el mismo o por cuenta ajena, debe hacerse por la Tesorería de la Federación, directamente o por conducto de sus organismos subalternos y auxiliares. La Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1982, Artículo 11, repitiendo leyes anteriores, preceptúa que la recaudación de todos los conceptos, aun cuando se destinen a fines específicos, debe hacerse a través de las oficinas exactoras de la Secretaría de Hacienda o del Banco de México, S. A., o en las instituciones de crédito autorizadas al efecto.

EL Presupuesto de Egresos

La doctrina extranjera ha discutido mucho en relación a si el presupuesto de egresos tienen el carácter de acto legislativo tanto en su aspecto formal como en su aspecto material. Bajo la influencia de los administrativistas franceses, Duguit y Jéze, quienes a su vez se inspiraron en los juristas alemanes Leband y Jellinek, una gran mayoría de autores se ha inclinado por considerar el presupuesto de egresos como un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y de autorización.

Gran parte de la discusión en la doctrina extranjera ha surgido con motivo de que el acto del Presupuesto comprende no sólo los egresos *como ocurre en México*, sino también los ingresos. Por ello Jéze ha sostenido que el presupuesto es una mezcla de actos jurídicos reunidos en un solo documento, que para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y a gastos.

En México, Fraga expone *que para poder llegar a una conclusión sobre el particular, la naturaleza intrínseca del Presupuesto, es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el Presupuesto.*

Los efectos del Presupuesto de Egresos, según Fraga, son los siguientes:

A) El Presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos¹⁶⁴.

¹⁶⁴*Op. Cit.*, artículo 126.

B) El Presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo¹⁶⁵.

C) El Presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.

D) A su vez, el Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene¹⁶⁶.

El primero de los efectos jurídicos señalados, del que son corolario los demás, es el que en realidad viene a dar la clave para la solución del problema que tenemos planteado. Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una Ley anterior.

Tan es esto exacto, que la Cámara de Diputados no podría dar su autorización a otro órgano del Estado que no sea el Ejecutivo, esto porque, de acuerdo con nuestro régimen constitucional, dicho Poder es el competente para el manejo de los fondos públicos.

No puede, por tanto, decirse que la Cámara, por medio del Presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a éste reconocimos en su lugar oportuno.

¹⁶⁵*Op. Cit.*, Artículo 74-IV.

¹⁶⁶Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Artículo 4°.

Capítulo II

La Teoría del equilibrio Presupuestario

El principio del equilibrio presupuestario, al decir de Giuliani Fonrouge¹⁶⁷, *constituía un axioma en las finanzas tradicionales aun cuando ese concepto también es aceptado por las teorías modernas, la idea de un equilibrio puramente financiero –de cifras o contable- ha sido reemplazado por un equilibrio económico, manifestándose de tal modo una evolución de lo estático hacia lo dinámico.*

Ríos Elizondo lo denomina *principio de exactitud* y afirma que *se aplica en la preparación y sanción del presupuesto, y exige que tanto los gastos como los ingresos dados en cifras, se calculen mediante estudios socioeconómicos que permitan llegar aproximadamente a cifras reales, en cuanto a lo que habrá de recaudarse en el ejercicio de que se trate y lo que se gastará en el mismo periodo.*

El Principio del Equilibrio

El principio del equilibrio presupuestario no está consagrado por la Constitución Federal. La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en su Artículo 22 lo menciona en forma indirecta, cuando dispone que *toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, debe agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio del presupuesto* lo que indica que la ley está suponiendo que el presupuesto propuesto está equilibrado. En la práctica el Presidente envía el proyecto de presupuesto con un millón de pesos mayor el presupuesto de ingresos al presupuesto de egresos.

La Teoría Clásica

La teoría clásica sostenía que el presupuesto no debía tener ni déficit ni tampoco superávit; sin embargo, no se rechazaba el déficit en forma absoluta, sino que se le consideraba como un mal tolerable únicamente en situaciones excepcionales, en que había que recurrir en forma limitada al crédito público. Las proposiciones de condena del déficit las resume Giuliani Fonrouge de la siguiente manera: a) el desarrollo del crédito público sustrae

¹⁶⁷GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho Financiero*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1970.

fondos a las actividades privadas productivas; b) como los déficits son menos dolorosos que los impuestos normales, los presupuestos desequilibrados son propicios para expandir las actividades estatales y para la irresponsabilidad gubernativa; c) el uso del crédito determina el aumento futuro de las cargas por la acumulación de intereses; d) el mismo es costoso; e) los presupuestos desequilibrados provocan inflación; f) el equilibrio presupuestario proporciona una guía para la transferencia de recursos del sector privado al público. Las objeciones al superávit se fundaban en un aspecto político, por la tendencia de los legisladores a incurrir en gastos de tipo demagógico que podrían traducirse, a la larga, en déficit; en tanto que actualmente se prefiere el argumento económico de que ese proceder sustraería recursos a la economía, disminuyendo el poder adquisitivo.

La Teoría Moderna

Los economistas y financistas modernos, representados por Duverger, Einaudi, Grizzioti, Hansen, Lerner, Keynes y Beveridge, entre otros, sostienen que el empréstito es en muchas ocasiones menos oneroso que el impuesto extraordinario, que determina el aumento de la riqueza como *multiplicador de inversiones*, que incrementa la renta nacional en un ritmo superior al aumento de la deuda pública, que de nada sirve un equilibrio presupuestario si un país padece un desequilibrio económico, por lo que considerando que el equilibrio presupuestario debe ser la norma general, la estima, sin embargo, como susceptible de excepciones y flexible según las circunstancias, por lo que en ocasiones y en forma transitoria, puede ser conveniente el desequilibrio presupuestario.

Rafael Mancera Ortiz, ex subsecretario de Hacienda, en su estudio¹⁶⁸:

Sostiene que el principio clásico del equilibrio presupuestal se sustituye, cada vez más, por la teoría del equilibrio de la economía nacional considerada como un todo, teoría que se considera mejor adaptada a las funciones del Estado moderno, que ya no es únicamente responsable de la administración de los servicios públicos tradicionales. Sin embargo, debe tenerse presente que el déficit o superávit presupuestal; es decir, el desequilibrio constante del presupuesto en un mismo sentido, sería un factor que perjudicaría la

¹⁶⁸MANCERA ORTÍZ, Rafael, *El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional*, SHCP, 1956.

situación financiera de cualquier país. Considera también que los déficits de operación cuando los hay en los organismos descentralizados, en las empresas de participación estatal y en las entidades independientes del Gobierno Federal, causan fenómenos inflacionarios.

Fundamentos Legales

Afirma Giuliani Fonrouge¹⁶⁹ que a partir del siglo XVII y por influencia de las prácticas británicas, el carácter anual del presupuesto llegó a constituir un principio indiscutido en las finanzas clásicas. Contribuyeron a su afianzamiento argumentos de orden político, ya que el sistema robustecía la facultad parlamentaria de controlar al ejecutivo, de modo tal que la práctica iniciada bajo forma de voto anual del impuesto, se transformó en un medio efectivo de conocer, vigilar y limitar la acción general del gobierno en la democracia clásica. La influencia ejercida por los principios liberales de la Revolución Francesa y la difusión de las instituciones políticas inglesas, resultaron factores predominantes en la generalización del principio de anualidad presupuestaria.

En el Derecho Mexicano el principio de anualidad resulta de que el Artículo 74, fracción IV de la Constitución General de la República dispone que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar *anualmente* el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Además, el Artículo 15 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público afirma que *el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.*

Del carácter anual del Presupuesto de Egresos se desprende que la Cámara de Diputados no puede conceder al Ejecutivo una autorización permanente para hacer erogaciones, sino que debe renovarlas cada año. Sin embargo, como la misma Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Artículo 30, introduce la modalidad de que se puedan aprobar, en casos excepcionales, contratos cuya ejecución trascienda el año del presupuesto en que se firman, lo que permitirá celebrar contratos para las

¹⁶⁹GIULIANI FONROUGE, *Op. Cit.*

obras y proyectos de gran envergadura, lo que ahora, dada la magnitud de nuestra economía, es bastante frecuente, se dispone que en estos casos, los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes. Asimismo, dispone la Ley que cuando se trate de programas cuyos presupuestos se incluyan en el Presupuesto, se hará mención especial de estos casos al presentar el Proyecto de Presupuesto a la Cámara de Diputados.

Asimismo, y en relación con la deuda pública flotante, dispone la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Artículo 29, que una vez concluida la vigencia del presupuesto sólo procede hacer pagos con base en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, y en su caso, se hubiere presentado por las entidades correspondientes, un informe a la Secretaría de Programación y Presupuesto de la deuda pública flotante, o pasivo circulante a fin del año anterior, señalando su monto y características, antes del día último de febrero de cada año, Artículo 28.

El 30 de septiembre de 1977 el Presidente de la República expidió un acuerdo a la Secretaría de Programación y Presupuesto, que tiene por objeto lograr la continuidad de los programas de inversión de obras públicas. Se reconoce que el presupuesto anual sólo puede ejercerse hasta que haya sido aprobado por la Cámara de Diputados, por lo que en principio las autorizaciones no pueden pasar dicho límite. Sin embargo, los efectos positivos de los programas de inversiones aprobados, dependen en gran medida de la eficiencia en su ejecución y de la adecuada programación de las obras, aprovechando los periodos de escasa precipitación pluvial, con el fin de evitar aumentos de costos de construcción y la erogación de gastos innecesarios; por otra parte, se reconoce que es conveniente mantener, a través de cada año fiscal, un ritmo adecuado en el ejercicio de las principales partidas de obras públicas y construcciones, particularmente de aquellas que se encuentran en proceso precisamente durante los meses más favorables para la construcción y que al efecto de que el ejercicio del presupuesto se realice a partir del 1º de enero y se garantice la continuidad en la realización de las principales obras prioritarias, es indispensable que las entidades de la administración pública, basadas en su marco programático sectorial, elaboren con toda anticipación los estudios

proyectos y justificaciones de inversión que permitan realizar las gestiones oportunamente en la Secretaría de Programación y Presupuesto¹⁷⁰.

Por último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en tesis jurisprudencial que *si en el presupuesto del año en vigor no hay partida para cubrir un adeudo en contra del Estado, debe tomarse dicho adeudo para incluirlo en el presupuesto de egresos del año siguiente, a fin de pagarlo*¹⁷¹.

Presupuestos Plurianuales

Como consecuencia de la necesidad de enfrentarse a ciertas situaciones que exigen previsiones considerables durante periodos que abarcan más de un año, se han buscado excepciones al principio de anualidad del Presupuesto a través de ejercicios que duran varios años *plurianuales*, como se ensayó en Francia (bianaual) y en la Constitución Argentina de 1949 *que podían ser hasta de 3 años*. En Uruguay el presupuesto de egresos dura 4 años. En algunos países, como Suecia, Finlandia, Bélgica y Suiza se han ensayado presupuestos cíclicos, mediante los cuales se trata de ajustarse a las expansiones y depresiones del ciclo económico mediante procedimientos tales como la constitución de reservas, los créditos de anticipación y la amortización alternada.

Problemas de falta de aprobación del Presupuesto

La Constitución establece en su artículo 126 que *no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior*. La única excepción la señala el artículo 75, que ordena que debe pagarse la retribución de un empleo que esté establecido por una ley, debiendo entenderse por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la Ley que estableció el empleo.

Pero ni la Constitución Federal ni la Ley del Presupuesto prevén el caso de que no esté aprobado el mismo para el 1º del año por la Cámara de Diputados. Como hemos visto para el Presupuesto de Ingresos, en otros países se recurre al sistema de créditos provisionales, al de duodécimos provisionales o al de reconducción del presupuesto anterior. A falta de disposiciones constitucionales y legales al respecto, debemos concluir que a

¹⁷⁰Ver *Mercado de Valores*, 10 octubre de 1977.

¹⁷¹Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1965, 2ª Sala, tesis 114.

falta de Presupuesto de Egresos, aprobado oportunamente por el Poder Legislativo, el Ejecutivo no puede realizar ningún desembolso, salvo el que quedare amparado por el artículo 75 Constitucional, sin el riesgo de incurrir en responsabilidad.

El Presupuesto de Egresos de la Federación

Para Andrés Serra Rojas¹⁷² el Presupuesto es el cómputo anual de los gastos y de los impuestos.

El gasto público está constituido por el conjunto de los egresos del Estado, empleados en los servicios públicos, obras públicas, etc., y en la realización de una política económica de desarrollo y justicia social. El documento que contiene la numeración de esos egresos se denomina: *Presupuesto de Egresos de la Federación*.

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

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

Sólo para los efectos de esta ley, a las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados, se les denominará genéricamente como *entidades*, salvo mención expresa.

El estudio del gasto público, desde el punto de vista histórico, no puede reducirse a una catalogación de la estadística financiera referente a este tema, pues es un hecho de gran significación política y económica a la vez.

¹⁷²SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 2008.

En su aspecto económico *revela una exigencia de las necesidades del Estado*, dadas por la misma realidad, que se impone a despecho de los propósitos convencionales que puedan abrigar los gobernantes; son motivaciones recibidas que no siempre pueden limitarse. Ello explica la falta de concordancia y armonía *entre los gastos públicos y la capacidad económica de la nación*. En su aspecto político *se manifiesta el influjo que sobre la economía del Estado ejercen los factores políticos como elementos determinantes*. Y todo ello, estimado en conjunto, representa la dirección fundamental de la hacienda tanto en lo económico como en lo político.

El gasto público comprende: los gastos corrientes, los gastos de transferencia, los gastos de capital y otros gastos o en palabras de la Ley *erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, la inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública*.

El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. *Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos*.

La Secretaría de Hacienda al examinar los presupuestos cuidará que simultáneamente *se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento*.

La Programación del Gasto Público

La Ley de Presupuesto contiene las siguientes disposiciones sobre la programación del gasto público:

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 nuestra balanza comercial y de pagos, suprimir importaciones innecesarias y lograr precios remunerativos de las exportaciones de nuestras materias primas, productos manufacturados y semi-elaborados. Asimismo, continuando con nuestra libertad cambiaria, mantener la estabilidad de nuestra moneda. Lo anterior sólo se puede lograr con el control del gasto público.

Para Serra Rojas, el Presupuesto de Egresos se forma con las previsiones financieras anuales en las que se calculan y analizan los gastos necesarios que el Estado debe hacer. El desorden en materia presupuestal es

combatido por la Constitución al disponer en el artículo 126 que *no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.*

El Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento elaborado por la Secretaría de Hacienda que el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados para su revisión y aprobación. Contiene en su primera forma una enumeración de las dependencias administrativas generales como a las Secretarías de Estado, los Departamentos administrativos y demás organismos antes mencionados, y la suma global que posteriormente desarrollará la misma secretaría pormenorizando el monto total del presupuesto. Este documento se denomina: *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año, el cual se encuentra publicado en el Diario Oficial de la Federación del día de diciembre del año correspondiente.*

El Presupuesto se inicia señalando las erogaciones que correspondan a las dependencias administrativas, industria militar, inversiones, erogaciones adicionales, deuda pública y las erogaciones adicionales de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Señala las erogaciones virtuales y compensadas en los ramos que cita, además de las erogaciones adicionales de organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal, los descentralizados y empresas de participación estatal.

Los primeros artículos contienen los programas y subprogramas que desarrollará el Gobierno Federal y la participación de los Estados, el Distrito Federal y los municipios.

La ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, nos proporciona un criterio legal del Presupuesto de Egresos de la Federación, por ejemplo:

El Artículo 15. *El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.*

Artículo 16. *El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 2º de esta ley.*

El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá también, en capítulo especial, las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades relacionadas en las fracciones VI y VII del propio artículo 2º de esta ley que se determine incluir en dicho presupuesto.

Dependencias Administrativas que intervienen en la elaboración del proyecto de Presupuesto

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contiene las disposiciones necesarias cerca de la competencia de la Secretaría de Hacienda.

Esta ley se ocupa de proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

Formular el programa del gasto público federal y el Proyecto de Presupuesto.

Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.

Por su parte la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal dispone que: *El presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se norman y regulan por las disposiciones de esta ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal **a través de la Secretaría de Hacienda.***

Serra Rojas explica que en la preparación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, intervienen todas las dependencias gubernamentales, pero como ya se indica, corresponde a la Secretaría de Hacienda la facultad de coordinación de todo el presupuesto.

Intervienen todos los órganos del Estado, legislativos, ejecutivos y judiciales, porque son ellos los que tendrán que informar sobre las condiciones particulares de cada servicio con sus correspondientes adiciones, supresiones y alteraciones. Nuestras leyes implican modificaciones presupuestales, por lo que nadie más a propósito para estimar las nuevas situaciones que las propias dependencias.

Las necesidades sociales son inmensas frente a lo exiguo de los elementos que se cuentan para atenderlas. *La acción financiera del Estado*

es una labor de equilibrio, para lograr que aunque en limitadas proporciones, el desarrollo del Estado sea integral, las necesidades de un solo ramo serán suficientes para absorber parte del presupuesto.

La Secretaría antes mencionada es el órgano del Estado a quien se confía esta cuidadosa labor de establecer *cuáles serán los posibles ingresos del Estado en su ejercicio financiero y fijar a cada dependencia la suma que debe ejercer*. Si el presupuesto de egresos no se sujeta a reglas precisas e invariables, las dependencias apremiadas por las exigencias públicas lo ejercerían en el primer mes de su ejercicio, creando un gravísimo problema de la administración pública.

La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, es la que fija las reglas técnicas de elaboración y ejercicio del presupuesto de egresos de la federación que dice:

Para la formulación del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, *elaborarán sus anteproyectos de presupuesto* con base en los programas respectivos.

Las entidades remitirán su respectivo anteproyecto a la Secretaría de Hacienda, con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaría.

La Secretaría de Hacienda queda facultada para *formular el Proyecto de Presupuesto de las entidades*, cuando no le sea presentado en los plazos que al efecto se les hubiere señalado.

El Poder Judicial, a través de su órgano competente, formulará su proyecto de Presupuesto y lo enviará oportunamente al Presidente de la República para que ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal.

Este artículo fue reforma del Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1979 en los siguientes términos:

Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal formularán sus respectivos proyectos del presupuesto y los enviarán oportunamente al Presidente de la República para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a:

- 1. Descripción clara de los programas que sean la base del Proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programas.*
- 2. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.*
- 3. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye.*
- 4. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.*
- 5. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.*
- 6. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.*
- 7. Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.*
- 8. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.*
- 9. En general toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.*

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, deberán ser presentados oportunamente al Presidente de la República, por la Secretaría de Hacienda, para ser enviados a la Cámara de Diputados con toda oportunidad.

Revisadas todas las propuestas presupuestales y realizados los ajustes consiguientes, *la Secretaría pone en manos del Presidente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.*

La iniciativa del presupuesto corresponde al Presidente de la República, de acuerdo con los preceptos que hemos citado de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de Presupuesto, todos ellos en relación con el artículo 71, fracción I, de la Constitución, de los cuales se deduce esta exclusividad.

Serra Rojas explica que corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la *facultad de aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél*. Artículo 74, fracción IV de la Constitución.

Se ha acostumbrado que el Presupuesto de Egresos de la Federación que se somete a la Cámara de Diputados, sea una mera relación de las partidas que correspondan a cada Secretaría, con una suma total de las mismas, en lugar de la relación pormenorizada de las partidas presupuestales, que aparecen más tarde al publicarse el volumen correspondiente de la ley del presupuesto de egresos. Esta práctica no permite que la representación popular pueda aquilatar el empleo de los ingresos públicos, así como si corresponden a verdaderas necesidades públicas.

La ley del presupuesto contiene diversos preceptos que están encaminados a evitar se hagan modificaciones al proyecto de la ley del presupuesto de egresos; son numerosas restricciones las que se ponen a un órgano del Estado que es por esencia soberano.

La misma ley ordena que:

Las proposiciones que hagan los miembros de la Cámara de Diputados para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos presentado por el Ejecutivo, serán sometidas desde luego a las comisiones respectivas. A ninguna proposición de esta índole se dará curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones.

A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse *la correspondiente iniciativa de ingreso*, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

Para la formulación y ejercicio del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal se aplicarán en lo conducente las disposiciones de esta ley.

Serra Rojas señala que los principios actuales de la técnica presupuestal son:

- Universalidad,
- Unidad, gastos y recursos del Estado en un documento único,
- Especialidad o especificación de fondos;
- Anualidad,
- Equilibrio presupuestario,
- Principio de no afectación de recursos,
- Publicidad.

I.- La Constitución establece en el artículo 126, que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. De acuerdo con esta disposición todos los egresos del Estado deben comprenderse en la Ley del Presupuesto. En los últimos Presupuestos de Egresos de la Federación, ya se han incorporado los organismos descentralizados, que son posteriormente comprendidos en la Ley de Presupuesto desarrollado¹⁷³.

*II.- La unidad del presupuesto significa la existencia de un solo presupuesto que comprenda los gastos públicos. El artículo 126 de la Constitución ha sido interpretado en el sentido que sólo debe existir **un solo presupuesto**, y aun cuando el mismo precepto habla de **pagos determinados por ley posterior**, esto significa que esta modificación es parte integrante del presupuesto general. No son varios presupuestos sino un solo.*

En los capítulos I y II de la Ley del Presupuesto se contienen estas importantes medidas acerca de las reformas al presupuesto.

*III.- En cuanto a la **especialidad**, es un principio de técnica presupuestal que obliga a detallar las erogaciones, porque lo contrario podría desvirtuar el carácter del presupuesto que es reseñar en partidas los egresos públicos y fijar de una manera clara el destino de los mismos. El detalle de la ley permite el control de las operaciones financieras del Estado.*

El artículo 65, fracción I de la Constitución, fija la competencia del Congreso para:

El Congreso se reunirá a partir del 1º de septiembre de cada año, para celebrar un Primer Periodo de Sesiones Ordinarias y a partir del

¹⁷³Con fecha 15 de marzo de 1959, la institución descentralizada, Petróleos Mexicanos, publicó en los periódicos del día y por primera vez, la situación contable de la misma. Cuán beneficioso sería que las demás instituciones hicieran lo mismo. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales también ha publicado su situación económica actual.

15 de abril de cada año para celebrar un Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias.

En ambos periodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución.

En cada Periodo de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

Entre los documentos que debe presentar el Ejecutivo se encuentran, artículo 16, fracción III; *Las previsiones de egresos destinados a cada ramo para el sostenimiento de los servicios públicos en el siguiente ejercicio fiscal...*

Las autorizaciones a que se refiere el caso indicado, se clasificarán por Ramos de la Administración y comprenderán los Poderes Legislativo y Judicial, Presidencia de la República, Secretarías, Departamentos de Estado, Procuraduría de Justicia, Inversiones y Deuda Pública.

Además de esa agrupación funcional, las previsiones de autorización se calculan por su naturaleza conforme a las bases siguientes:

- Como grupos fundamentales de autorización se considerarán los capítulos que a continuación se enumeran: Gastos, elaboración, construcciones, adquisiciones, inversiones, cancelaciones de pasivo y erogaciones especiales.

El gasto público tiende a la atención de los servicios públicos y a contribuir a la capitalización. Es por ello lo importante de las erogaciones que se destinen a fines de inversión y de desarrollo.

Desde el punto de vista económico, se divide el presupuesto de egresos en: servicios personales, compra de bienes para administración, servicios generales, transferencias, adquisiciones de bienes para fomento y conservación, obras públicas y construcciones, inversiones financieras, erogaciones especiales y cancelación de pasivo.

En su consideración funcional el presupuesto de egresos alude a: comunicaciones y transportes, fomento agrícola y forestal, promoción industrial y fomento comercial, servicios educativos y culturales, servicios asistenciales y hospitalarios, bienestar y seguridad social, Ejército, Armada, administración y deuda pública.

- Estos capítulos se dividirán en conceptos, o sea en grupos de autorizaciones de naturaleza semejante, y
- Los conceptos se dividirán, a su vez, en partidas representadas por las autorizaciones específicas del presupuesto.

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

El propio instructivo contendrá una clasificación de empleos, en la que se cuidará de agrupar funciones afines, con objeto de que las remuneraciones guarden una estrecha relación con el servicio que se desempeña. (Artículo 20).

Son además importantes para el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación las siguientes disposiciones, que a su vez establecen principios generales de esta materia.

La Secretaría mencionada examinará y autorizará los actos y contratos que impliquen el gasto de fondos públicos, en que se comprometa el crédito al público, que afecten bienes de propiedad federal o que estén simplemente al cuidado del gobierno.

Se prohíbe la transferencia de partida. El reglamento de la ley fijará los casos de excepción de esta regla y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolverá aquellos que sean de aplicación dudosa.

Las remuneraciones fijadas al personal federal, civil o militar, no podrán ser modificadas si no lo determina ley especial, y demás lo autoriza el propio presupuesto.

***IV.- La anualidad o temporalidad.** El artículo 74 de la Constitución, fracción IV, es preciso en cuanto al tiempo de vigencia del presupuesto: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos... Siendo leyes dadas por un tiempo fijo, determinado éste, acaba su vigencia, de manera que es enteramente inaplicable una disposición de presupuesto anual, en el tiempo posterior al año correspondiente.*

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación prohíbe contraer obligaciones que se deban satisfacer en años posteriores y

solamente se aceptarán en el caso de que sean autorizados por ley expresa. Artículo 47 de la misma.

También el artículo 126 constitucional establece una regla precisa para el manejo del presupuesto:

No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Más no siempre se comprenden todos los gastos en el presupuesto de egresos inicial, y surgen las ampliaciones presupuestales, la revalidación de partidas y las normas relativas a la deuda pública.

La ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación

En el ámbito de las finanzas públicas, la idea de verificación, es decir, el hecho de asegurarse de que algo está bien, tal y como ha sido declarado o definido, o bien como debe ser respecto a una norma dada. La norma puede ser más o menos precisa; lo importante es que sea suficiente para constituir un término válido de comparación.

La ley orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría de Hacienda: Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Todos los pagos se hacen con cargo al Presupuesto de Egresos haciéndose el pago por la Tesorería de la Federación. Artículo 126 de la Constitución:

No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

El control del presupuesto tiene por finalidad el manejo cuidadoso del mismo para evitar errores, irregularidades y alteraciones.

Corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto: Verificar que se efectúe en los términos establecidos la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en valor de Estados, Municipios, Instituciones o particulares.

El control administrativo del presupuesto lo realiza dicha Secretaría y el control legislativo por las Cámaras a través de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Evolución del Derecho Administrativo Mexicano en el Siglo XX

El derecho administrativo es la rama del derecho público relativa a la administración pública. Sin una idea clara acerca de lo que es, de lo que procura y de la manera como actúa la administración pública, no es posible entender al derecho administrativo.

La administración pública federal, es la organización que cumple toda la actividad estatal que no está a cargo ni del Poder Legislativo ni del Poder Judicial. Explicar las grandes tendencias, las grandes figuras y los grandes problemas del derecho administrativo durante tres cuartos del siglo XX, y lo que va del XXI, es, en lo fundamental, aunque tal vez no exclusivamente, exponer las transformaciones que han tenido lugar en la organización, atribuciones, modos de proceder y sistemas de control a que en nuestro país está sujeto el Poder Ejecutivo.

El siglo XX, se ha dicho, empezó en Europa, fuente principal de nuestras tradiciones e instituciones jurídicas, no en 1901 sino en 1914, al estallar la que sería la Primera Guerra Mundial. En México comenzó en noviembre de 1910, cuando se inició el largo y complejo proceso social y político que se conoce como la revolución. Ello no desconoce que antes de 1910 hubiesen aparecido ya manifestaciones que anticipaban ese proceso. Específicamente se menciona, por su vinculación estrecha con el tema, que en los últimos 10 años del régimen del presidente Porfirio Díaz, que cubrió, con un breve intervalo de (1880 a 1884), más de un tercio de siglo de vida mexicana, era ya notorio que las concepciones básicas del *liberalismo clásico*, incorporadas en la Constitución de 1857, habían entrado en crisis¹⁷⁴.

Los debates del Congreso Constituyente de 1856 y 1857, dijo don Antonio que con tanta fidelidad recogió Francisco Zarco, son una demostración que los legisladores que participaron en ellos pensaban llevar los postulados de ese liberalismo a texto de la Constitución, que teóricamente regía la vida mexicana cuando estalló la revolución: en lo político declararon dogmáticamente que los derechos del hombre eran *la base y el objeto de la instituciones sociales*, y en lo económico invocaban como verdades evidentes las enseñanzas que habían recogido de Adam

¹⁷⁴CARRILLO FLORES, Antonio, que fue Canciller de México y Secretario de Hacienda además de un gran conocedor e impulsor del Derecho Administrativo, en un estudio en que aborda *La Evolución del Derecho Administrativo Mexicano*, menciona cómo esta disciplina viajó desde el liberalismo dogmático de fines del siglo XX hacia formas revolucionarias del Derecho Administrativo.

Smith y de Jeremias Bentham; como dijo el entonces joven diputado Ignacio L. Vallarta, en la sesión de 8 de agosto de 1856:

*Desde que Adam Smith¹⁷⁵ dejó aprobada la máxima económica de la **conurrencia Universal** (acepto el estado de los pueblos tal cual es, y en tal supuesto descansan mis raciocinios); desde entonces, señor, ya no es lícito dudar de la solución de aquellas cuestiones. El principio de conurrencia ha probado que toda protección de la industria, sobre ineficaz, es fatal; que la ley no puede injerirse en la producción. Que la economía no quiere del legislador más que la remoción de toda traba, hasta las de protección; que el sólo interés individual, en fin, es el que debe crear, dirigir y proteger toda especie de industria, porque sólo él tiene la actividad, vigilancia y tino para que la producción de la riqueza no sea gravosa.*

Vallarta, a quien con justicia se considera como la autoridad máxima en materia constitucional, se mantuvo fiel a sus ideas a lo largo de toda su vida. Bajo su influencia intelectual, que coincidía además con una terrible escasez de recursos propios, humanos y materiales, así en el sector público como en el privado, se llevó adelante en la legislación secundaria, tanto en la civil y mercantil como en la administrativa y particularmente en la de minas, un proceso que concluyó por dar al Estado mexicano, respecto de la economía del país, tareas parecidas a las que en la Constitución de Inglaterra tiene el monarca: una potestad muy alta, de apoyo moral, de símbolo de la respetabilidad, pero insignificante autoridad efectiva. En algunas materias, tierras y petróleo, el Estado mexicano tuvo que abandonar tradiciones que venían de siglos.

Las necesidades sociales y políticas, obligaron al gobierno federal, a fines del siglo XIX y a principios del XX, a tomar intervenciones económicas muy alejadas del pensamiento de Vallarta; algunas tan importantes, como el Decreto de 4 de octubre de 1901 sobre importación de maíz por cuenta del gobierno para venderse por abajo del costo y poner así un tope al precio del grano (verdadera anticipación de lo que casi cuarenta años después consagraría como política de subsistencias el presidente Cárdenas y mantendrían sus sucesores), o como la nacionalización de los ferrocarriles de trascendencia comparable a la petrolera de 1938 o a la nacionalización de la industria eléctrica en 1960. Esas medidas, y algunas otras tomadas al

¹⁷⁵Es ésta la única cita de Adam Smith que se hizo en el Constituyente.

final del *porfiriato*, como la fundación de *la caja de préstamos para la irrigación y la agricultura*, no alcanzaron a variar el *clima*, que era de abstención estatal; pero sí revelan que los espíritus más alertas de aquel régimen comprendían que *la riqueza de las naciones* no fue escrita pensando en los problemas mexicanos, dijo Carrillo Flores¹⁷⁶.

El país indudablemente se desarrolló en diversos aspectos: Justo Sierra, promovió la educación superior y el cultivo de las ciencias y de las artes; se conquistaron los mercados internacionales, lo que hizo posible construir obras públicas pero el desarrollo económico se fincaba básicamente en la esperanza de que el capital extranjero viniese a explorar nuestras riquezas, particularmente la plata, y después el petróleo. Asegurar a toda costa el orden y reducir al mínimo la acción administrativa del Estado, eran los objetivos supremos de la política.

¹⁷⁶CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, UNAM, 1987.

Capítulo III

El Derecho Administrativo

(Consideraciones Generales)

Desde las lecciones de Derecho Administrativo de don Teodosio Lares, reimpresso por la UNAM en 1978, el conocimiento del Derecho Administrativo ha avanzado mucho en comparación con las demás disciplinas del Derecho Público.

Dice el doctor Carrillo Flores:

Las necesidades sociales y políticas, más presionantes que las teorías, obligaron al gobierno federal, a fines del siglo XIX y a principios del XX, a tomar intervenciones económicas muy alejadas del pensamiento vallartino: algunas tan importantes como el Decreto de 4 de octubre de 1901 sobre importación de maíz por cuenta del gobierno para venderse por abajo del costo y poner así un tope al precio del grano (verdadera anticipación de lo que casi cuarenta años después consagraría como política de subsistencias el Presidente Cárdenas y mantendrían sus sucesores), o como la nacionalización de los ferrocarriles (única de trascendencia comparable a la petrolera de 1938 o a la nacionalización de la industria eléctricas llevada a cabo en 1960).

A don Antonio Carrillo Flores, se le deben grandes cambios y adelantos en el desarrollo del Derecho Administrativo, pues él fue quien logró la introducción de la justicia administrativa en México a través del Tribunal Fiscal de la Federación.

Durante la primera mitad del siglo XX, las ideas económicas y con ellas el Derecho Administrativo, sufrieron un gran viraje al impulso de la Constitución de 1917, su impulso a las ideas sociales y la creación de las Garantías Sociales a través de los artículos 27 y 130 de dicha Constitución que obviamente se aparta del liberalismo social y económico del siglo XIX¹⁷⁷.

¹⁷⁷CARRILLO FLORES, *Op. Cit.*

En otro estudio titulado *El Proceso Administrativo en la Constitución Mexicana*, publicado en la misma obra, el Dr. Carrillo Flores plantea tres cuestiones básicas:

1.- ¿Cuáles son los límites constitucionales que tiene la administración – representada en México, si no exclusiva, fundamentalmente por el Poder Ejecutivo y los órganos que de él dependen- para tomar decisiones que afecten los derechos e intereses de los particulares?

2.- ¿Cuáles son los requisitos o formalidades de carácter procesal que la autoridad administrativa tiene que cumplir por exigencia constitucional antes de emitir una decisión definitiva? y

3.- ¿Qué sistema o sistemas acoge la Constitución para regular la impugnación de los actos de la autoridad administrativa y obligar al Estado a reparar la acción ilegítima?

Las consideraciones que el Dr. Carrillo Flores hace en relación con las preguntas expuestas, lo llevan a justificar la Ley de Justicia Fiscal de 1936, origen de los Tribunales Administrativos.

1.- La Función Legislativa

EL derecho constitucional considera como atribución natural del Poder Legislativo, la de dictar leyes. Sobre este tema concluye la libertad absoluta del Parlamento para dictar o no dictar las leyes en términos generales; es decir, no existe un precepto constitucional que obligue al Congreso a dictar determinadas leyes, salvo el caso especialísimo de las que se conocen en nuestro derecho mexicano como el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos. Igualmente es obligación constitucional de la Cámara de Diputados, la revisión de la Cuenta Pública.

Dentro de este ámbito estudiaremos el tema fundamental de:

2.- La Naturaleza Jurídica del Presupuesto

EL PRESUPUESTO DEL ESTADO

En realidad el concepto de presupuesto se refiere al régimen financiero del Estado.

Por su naturaleza propia tenemos que dividir los ingresos que el Estado requiere para la satisfacción de sus necesidades y los egresos que se realizan para el mismo objeto.

Anteriormente se dividía en Presupuesto de Ingresos y Presupuesto de Gastos o Egresos. En lo individual, una persona tiene un presupuesto de ingresos y presupuesto de egresos; es decir, tiene que saber cuánto va a ganar para determinar en qué lo va a gastar.

Como indudablemente la actividad financiera del Estado está íntimamente vinculada con el desarrollo de las funciones públicas, y como la forma que la propia actividad reviste la coloca principalmente dentro de la competencia del Poder Administrativo, no podemos prescindir de estudiarla, aunque sea a grandes rasgos¹⁷⁸.

En términos generales el presupuesto del Estado contempla:

- a) Ingresos del Estado
- b) Gastos del mismo
- c) La contabilidad pública y el control sobre la actividad financiera.

El origen de los presupuestos data prácticamente de la etapa media de la Edad Media, o sea, a finales de la temprana Edad Media.

En esta época podemos decir que los ingresos del monarca se componían de:

- Las rentas de los bienes que pertenecían al patrimonio del Rey y
- Los tributos que se exigían en base del poder político del soberano.

Estos tributos son una reminiscencia de la época romana en que los pueblos sometidos al imperio estaban obligados a pagar los correspondientes tributos que pasaban a formar parte de los recursos económicos del monarca.

La regulación de los tributos que los pueblos sometidos debían cubrir al monarca data desde las Doce Tablas.

Desaparecido el Imperio Romano, los monarcas siguieron conservando su poder de exigir los tributos correspondientes de los pueblos.

Llegó un momento en que circunstancias difíciles obligaron al rey a pedir ayuda a sus súbditos. En 1091 el rey Alfonso VI de León, solicitó a ciertos súbditos suyos su conformidad para establecer subsidios que la Corona requería para financiar la lucha contra los almorávides¹⁷⁹.

¹⁷⁸GABINO FRAGA, *Op. Cit.*, p. 339.

¹⁷⁹WALKER, Joseph M., *Historia de España*, Edimat Libros, S.A., España 2003,

Obviamente hubo acuerdo entre los súbditos del rey a quienes se dirigió la solicitud para contestar afirmativamente y establecer una nueva corriente de ingresos para la caja del rey.

Los nuevos contribuyentes no pertenecían a la aristocracia ni a la iglesia. Eran fundamentalmente los comerciantes que surgían como una rama económicamente poderosa de la población gobernada por el rey.

Consecuencia de esta situación, fue la necesaria aprobación de los aportantes para cobrar las nuevas contribuciones.

Esto es muy importante porque:

Por primera vez se llama a contribuir a personas que no pertenecían a la aristocracia ni a la iglesia, sino al pueblo, que vivía en los *burgos*, la burguesía.

A esto se le llama principio de *auto-imposición* ya que fueron los contribuyentes mismos los que se impusieron la obligación de contribuir para los gastos del monarca; es decir, se denomina autoimposición porque son los propios contribuyentes los que aprueban los impuestos que ellos mismos van a pagar. Como hay un acuerdo de voluntades, a esta tesis se le llama *contractualista*.

A partir de ese momento, los ingresos del rey se dividen en:

- Rentas y productos de sus bienes propios.
- Tributos debidos a su persona en razón del poder político del soberano, y
- Aportaciones que requerían la aprobación de los aportantes.

Aquí surge una diferencia en el léxico que normalmente pasa desapercibida:

- Se llama impuestos a las cantidades que el gobernado paga al Estado porque le fueron impuestas desde la antigüedad.
- Se llaman contribuciones a las cantidades que se derivan de un pacto antiguo en el que los ciudadanos aceptan contribuir para los gastos del Estado. Esta aceptación se hace efectiva a través de los diputados que las aprueban en representación del pueblo que las paga.

La consecuencia es que la obligatoriedad de las contribuciones se legitima por la aceptación del pueblo a través de sus diputados y no por la imposición del Ejecutivo.

Anteriormente el monarca medieval obtenía de sus propios dominios lo esencial de los recursos necesarios a los poderes públicos sin excesivas dificultades. El monarca del siglo XIV vivía en un mundo diferente; líneas arriba hemos visto que el rey Alfonso VI de León, en 1091, recurrió a sus súbditos para financiar la lucha contra los almorávides.

Poco después hubo dos cambios fundamentales en la estructura social de Europa; primero, una serie de adelantos técnicos en la agricultura, la transformación del arado, la utilización de las bestias para los trabajos agrícolas y toda una serie de adelantos técnicos hicieron que la agricultura floreciera y rindiera pingües utilidades. Por otra parte, había cambiado de fondo la manera de pensar de los burgueses que sustituyeron la agricultura tradicional por la agricultura intensiva, pero fundamentalmente había cambiado su concepción del trabajo. Los burgueses no buscaban solamente el fruto de la tierra, sino que buscaban el mejor provecho posible de sus actividades y así aparecieron dos sistemas de la explotación de la tierra: los burgueses que buscaban no sólo la utilidad, sino el máximo de utilidad a través de su esfuerzo frente a la actitud de los grandes terratenientes que se conformaban con lo que produjera la tierra.

La transformación de la agricultura trajo consigo la industria y los burgueses la buscaban y se hacían cada vez más ricos.

Por otra parte las guerras eran mucho más caras y el Estado necesitaba mucho más dinero.

Para el Estado los recursos que requería debían convertirse en los modernos impuestos que era preciso reclamar a todos los que disponían de medios, principalmente a los burgueses cuyo poder económico estaba en pleno desarrollo.

Nos dice Maurice Duverger:

Reunidas en general para conceder subsidios, las asambleas por estamentos tendían a reclamar el estado de las finanzas para justificar las peticiones reales, a controlar la percepción de los impuestos, a exigir detalles en cuanto al empleo de los créditos acordados, a delimitar finalmente el estado de cuentas. Todo esto abrió el camino al poder presupuestario y fiscal de los parlamentos

modernos. Generalmente se lanzaron al control político, al formular quejas antes de conceder subsidios. En Inglaterra, el rey tuvo que sacrificar a dos ministros en 1340 y en 1371 para obtener el dinero que reclamaba. En 1376, el Parlamento le obligó a hacer juzgar a los concusionarios por los lores, origen del procedimiento de impeachment¹⁸⁰.

En adelante se abrían dos caminos a la burguesía para hacerse un lugar en el sistema existente. Continúa Duverger:

Podía aliarse a la aristocracia, haciendo de las asambleas por estamentos un verdadero Parlamento para controlar y limitar el poder monárquico; podía, por el contrario, ayudar al rey a liberarse de la tutela de los nobles, lo que conducía a la desaparición de las asambleas por estamentos debido a la descomposición de fuerzas que las formaban, y al establecimiento de una monarquía absoluta. En general la primera vía sería seguida en Inglaterra y la segunda en el continente¹⁸¹.

Teoría Clásica del Control Presupuestal

La teoría del control del Presupuesto, nos dice Carla Huerta Ochoa¹⁸², tiene su origen en el establecimiento de mecanismos de control parlamentario; por tal razón, podemos encontrar un sinnúmero de trabajos sobre el tema. Esto se debe, entre otros factores, a que el Derecho Constitucional y la dogmática jurídica comenzaron a ocuparse de los mecanismos de control como reacción al absolutismo, revalorizado y fortaleciendo el papel del Poder Legislativo.

La teoría clásica de control se ha relacionado siempre a una concepción específica del gobierno; por lo que a pesar de llamarse clásica, no es una teoría unitaria, sino que se compone de varios conceptos de control que tienen los mismos lineamientos, fines y revelan estructuras distintas. Según

¹⁸⁰DUVERGER, Maurice, *Las Dos Caras de Occidente*, de. Ariel, Barcelona 1975, p. 24.

¹⁸¹ DUVERGER, *Op. Cit.* p. 25.

¹⁸²HUERTA OCHOA, Carla, Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México; en 1992 obtuvo el grado de Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid y en 1995 realizó una investigación posdoctoral en Teoría del Derecho en la Universidad de Kiel, Alemania,

Manuel Aragón¹⁸³, la teoría clásica del control parlamentario se gesta en Francia, y tiene sus orígenes en el periodo jacobino de la Revolución francesa.

Se llama *monista* a este tipo de legitimación en virtud de la cual se considera al gobierno un comité delegado. Ésta se opone a la legitimación dualista, característica de la monarquía constitucional, la cual consiste en que el parlamento se legitima democráticamente y el rey dinásticamente. La otra posición se daba en Alemania, cuyo gobierno se legitimaba mediante el principio monárquico, y consideraba al parlamento órgano auxiliar del monarca; se trataba de una monarquía limitada.

En el sentido clásico del control, el gobierno es designado por el parlamento como comité delegado que ejerce las facultades que le son concedidas por la Cámara y es el Parlamento quien tiene el control de las facultades del gobierno.

El control parlamentario es el medio de formar un gobierno, de sostenerlo o de hacerlo caer. Por lo tanto, es notorio que es el parlamento quien delimita las facultades del gobierno, apoyado en la Constitución. No obstante, Manuel Aragón¹⁸⁴, considera que el control parlamentario garantizaba el régimen constitucional, y constituye la única garantía de la Constitución.

El hecho de que las facultades del gobierno dependieran del parlamento implicaba un alto grado de inestabilidad, dado que el gobernante se encontraba a merced del Parlamento quien además podía atribuirse las facultades que quisiera, utilizando al representante del gobierno a su voluntad y tan sólo para hacerlo responsable políticamente.

Por otra parte, dice Carla Huerta¹⁸⁵, hay que tomar en cuenta que en esa época no existía un órgano que vigilara la observancia de la Constitución, puesto que ésta no era considerada norma, y, por lo tanto, tampoco se controlaban los actos del Poder Legislativo. Hacía falta un control jurisdiccional subsidiario que impidiera la violación de la Constitución y el abuso del poder, así como establecer sistemas de

¹⁸³ Conferencia sobre el *Significado del control parlamentario*, dictada el 5 de diciembre de 1989 en el ITAM.

¹⁸⁴ Aragón, *Op. Cit.*, p. 1.

¹⁸⁵ HUERTA OCHOA, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, UNAM, 2001, p. 101.

autocontrol que impidieran la extralimitación de las facultades del parlamento.

Dichos controles subsidiarios, obviamente, hubieran disminuido la importancia y el alcance del control parlamentario. Por ello es que para la teoría clásica el control parlamentario es el único y el verdadero. Es el sistema de control que limita y vigila al gobierno, garantizado así el funcionamiento del orden jurídico.

El concepto de control cambia al modificar la concepción y estructura del gobierno mismo, sobre todo con la tercera República francesa y a partir de la Segunda Guerra Mundial. Naturalmente estos cambios no se producen de la noche a la mañana, sino que son, por una parte, producto de la evolución del pensamiento de los teóricos franceses, y por otra, de las necesidades de una realidad cambiante.

Para centrar el estudio de la Naturaleza Jurídica del Presupuesto, recurriremos a los antecedentes históricos que originaron por primera vez el problema materia del presente estudio.

En Inglaterra la burguesía apoyaba al rey para liberarse de la aristocracia. En Europa la burguesía apoyaba a la aristocracia para defenderse del rey.

En Prusia, la creación de un ejército poderoso reforzó el poder real y tornó más difícil el nacimiento del parlamentarismo.

La Rivalidad entre Austria y Prusia¹⁸⁶

La rivalidad entre Austria y Prusia toma vuelos insospechados en los reinados coetáneos de Federico II de Prusia y la emperatriz austriaca María Teresa, dos príncipes que figuran en la Historia entre los más ilustres y sagaces de todos los tiempos.

La estabilidad del gobierno bajo el régimen monárquico –una de sus celebradas ventajas sobre el sistema republicano- fue contradicha con frecuencia en todas las épocas por las sangrientas turbulencias conocidas por guerras de sucesión. En el siglo XVIII dos de estas crisis estremecieron a Europa, complicando en ellas los intereses de todas las potencias. La guerra de sucesión austriaca tuvo su origen en la muerte del Emperador Carlos VI (1740), desaparecido el cual, se extinguió la rama más joven de la dinastía de los Habsburgos.

¹⁸⁶RAMOS-OLIVEIRA, Antonio, *Historia Social y Política de Alemania*, F.C.E., 1995, pp. 163,164 y 165.

Sucedióle su hija mayor, María Teresa, con el disgusto y la protesta de los electores Federico Augusto II de Sajonia y Carlos Alberto de Baviera, que negaban a una mujer el derecho de ocupar el trono imperial. Francia vio en seguida en el pleito dinástico una oportunidad, largo tiempo anhelada, para, con otros Estados vecinos, repartirse los territorios de la envidiada dinastía. Federico II de Prusia resucitó la reclamación de los cuatro famosos ducados silesianos. El marido de María Teresa, Francisco Esteban de Lorena, quedó descartado como emperador, privando a los electores alemanes, obedientes al influjo prusiano y francés, de toda autoridad a quien tan necesario era a la causa del Imperio y al interés de su cónyuge. En lugar de Francisco eligieron emperador al príncipe bávaro sobredicho.

Habíase formado en toda regla una extraña y formidable alianza antiaustriaca: Baviera y Sajonia, Francia y España –la Casa de Borbón- y Prusia.

Federico II fue el primero en atacar: lanzó a su ejército contra Silesia, derrotó a los austriacos en Mollwitz y se adueñó de aquella provincia (1741). Este mismo año franceses, sajones y bávaros ocuparon Bohemia. Pero María Teresa, repuesta del desconcierto que le produjo la múltiple agresión, confortada por la adhesión de su pueblo, poniendo en juego sus dotes personales de inteligencia y energía poco comunes en su sexo, pudo asir con fuerza un cetro que se le escapaba de la mano. La situación cambia pronto. Sus tropas penetran en Bohemia, ponen en fuga al ejército de la coalición invasora y entran triunfantes en Baviera.

Aunque Federico II salió indemne (gracias a su victoria en Czaslau, mayo de 1742), pudo advertir que no era fácil vencer a Austria en el corazón de sus territorios. Por otro lado, a María Teresa le urgía apartarle de la temible alianza, y en junio de 1742 firmaron ambos la paz de Breslau, en la cual Austria cedió a Prusia la mayor parte de Silesia junto con el condado de Glatz, comprando de este modo la neutralidad de Federico.

La guerra con los restantes miembros de la coalición antiaustriaca continuaba. Poco tiempo habían de durar las paces entre Austria y Prusia. Apoyada María Teresa por Inglaterra y Holanda, Federico receló que luego que Austria se sintiera fuerte de nuevo, le disputaría la posesión de Silesia. Comenzó, pues, la segunda guerra silesiana.

Vencidos los austriacos en Hohenfriedeberg (1745), María Teresa tornó a comprar el favor de Federico con una nueva cesión de Silesia, que firmó el día de Navidad de ese mismo año.

Los electores alemanes eligieron por entonces emperador al marido de María Teresa, como sabemos, Francisco Esteban de Lorena naciendo así la dinastía de Habsburgo-Lorena-; y una de las razones que llevaron a la emperatriz austriaca a confirmar esta vez la cesión de Silesia a Federico fue la de contar con el reconocimiento del nuevo emperador por parte del rey prusiano.

Años después, en 1793, la Revolución Francesa alcanza su clímax con el Año del Terror.

En mayo de 1815, el Rey de Prusia, Federico Guillermo III, con Napoleón sobre sus espaldas, prometió dar al país una Constitución y una Representación Popular, pero cuando el país hubo expulsado definitivamente a Napoleón, el Rey faltó vilmente a su solemne promesa¹⁸⁷.

Agobiado por las deudas, el 17 de enero de 1820, el rey hubo de obligarse a no contraer nuevos empréstitos sin oír y dar intervención a las futuras Cortes del reino.

En 1840, las clases burguesas alentadas por el Comercio Exterior y la muerte del viejo rey, pidieron al sucesor Federico Guillermo IV que cumpliera la promesa de su padre de 1815 y dotara al país de una Constitución. Pero en 1848 el pueblo se levantó en armas exigiendo una Constitución en que la Dieta pudiera autorizar los impuestos. La ley de 1848 decía claramente que la Corona no podría hacer gasto alguno que no estuviere autorizado por la representación popular.

Por fin, dos años después, el 6 de febrero de 1850, el rey juró una Constitución, del 31 de enero del propio año a la que se dio forma de Carta otorgada, es decir, el rey, en un acto voluntario, libre y gracioso, otorga al pueblo una Constitución escrita que limita sus poderes y regula su ejercicio y su coordinación con los de la representación nacional. El título *monarquía* resultó diferente de la *monarquía parlamentaria* que existía en otros Estados europeos de la época. Entre las características de este tipo de constitucionalismo estaba el del poder residual del monarca que implicaba

¹⁸⁷LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Editorial Colofón, 1992, p. 7.

que las facultades que no le eran concedidas expresamente a los otros poderes, se entendían que eran de su competencia exclusiva. Además, el sistema prusiano respondía a notas como las siguientes:

1) El rey, como órgano soberano del Estado, titular de todo poder estatal, tenía el poder constituyente; 2) predominio absoluto del monarca sobre el ejército; 3) la potestad ejecutiva era exclusivamente del rey y no de los Ministros; 4) la potestad legislativa correspondía al rey junto con las Cámaras, pero la iniciativa legislativa correspondía únicamente al rey; 5) al rey correspondía la sanción de las leyes y su promulgación; 6) el Parlamento fijaba anualmente el presupuesto general del Estado mediante ley; y 7) el Poder Judicial se ejercía en nombre del rey, Mijangos Borja¹⁸⁸.

En este entorno se suscitó el conflicto constitucional materia del presente estudio. El rey Guillermo I presentó a la Cámara de Diputados, (*Landtag*) su proyecto de reforma militar en 1860; la Cámara, dominada por los liberales, rechazó el proyecto, y un año más tarde cuando el monarca insistió en incluir las partidas para los gastos militares necesarios para solventar una guerra con Austria, el Parlamento se negó nuevamente a aprobar el presupuesto. El monarca disolvió el *Landtag* y convocó a nuevas elecciones en las cuales los liberales obtuvieron nuevamente un triunfo arrollador por lo que el conflicto planteado no tenía salida. En 1862 el rey nombró a Otto Von Bismarck como jefe de gobierno quien se comprometió a sacar adelante la reforma, para lo cual buscó el apoyo del Senado o Cámara Alta integrado por *junkers* o sea la nobleza de la tierra que carecía de facultades para autorizar el presupuesto, ya que esta facultad correspondía única y exclusivamente a la Cámara de Diputados o *Landtag*.

Pero no era sólo el entorno local, Europa entera ardía en conflictos inquietantes. De la ejecución de Luis XVI se pasó casi en seguida a las guerras napoleónicas por el dominio de Europa y en toda la región germana brotaba inquietante la doctrina socialista de Karl Marx. En Prusia estalló el conflicto sobre la aprobación del presupuesto presentado por el rey que incluía los gastos necesarios para llevar la guerra a Austria y que fue aprobada ilegalmente por la Cámara Alta o *Herrenhaus* integrada fundamentalmente por *junkers* dueños de la tierra. Hay que tomar en

¹⁸⁸MIJANGOS BORJA, Ma de la Luz, *La Naturaleza Jurídica del Presupuesto*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 24 octubre de 2007.

cuenta que el triunfo militar de Prusia sobre Austria hizo que pasara a segundo término el conflicto político sobre el desacato al *Landtag*. Además, no solamente Prusia, toda Alemania y la Europa central, hervían bajo las organizaciones obreras impulsadas por las doctrinas marxistas a las que no permanecía ajeno Ferdinand Lasalle, amigo personal de Karl Marx. El más conocido de los alegatos de Lasalle, las conferencias que publicadas posteriormente con el título de *¿Qué es una Constitución?* Parecía referirse al problema prusiano de la violación a la Constitución jurada. No importa el texto de la Constitución, lo importante es manejar los grupos de poder, según la tesis de Lasalle¹⁸⁹.

De está problemática surgida respecto a las relaciones entre el rey y el Legislativo, resalta el fondo del problema jurídico y político: la naturaleza del presupuesto. En este entorno surge la figura de Paul Laband con su obra *Das Budgetrecht* que traducida al español con el título de *Derecho Presupuestario*, constituye el alegato más importante frente a la disyuntiva del Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo. La Dra. Mijangos dice¹⁹⁰:

*El ensayo es una formulación jurídica del conflicto, y de conformidad con su concepción jurídica: formalista y positivista, Laband intentó transformar las relaciones de poder político y social en relaciones de Derecho. Su propósito fue separar la teoría jurídica del presupuesto, de los aspectos políticos con los que se había mezclado, aunque siempre mantuvo su opinión de que el Parlamento no tenía un derecho ilimitado en la aprobación de los gastos públicos. De esta manera, su construcción formal, **pura** desde el plano jurídico, se nutrió de los prejuicios políticos de la época que concedían al monarca la supremacía frente al Parlamento y de la necesidad de evitar a toda costa la paralización de la actividad administrativa del Estado, pero siempre teniendo a la vista el reciente conflicto constitucional que su país había vivido.*

La teoría dualista de la ley es una de las piezas fundamentales de su construcción. Según esta teoría existen dos clases de leyes: 1) leyes en sentido material que contienen una norma jurídica, una regla de derecho, emanada del Poder Legislativo, que afecta a la esfera de los derechos individuales de los gobernados, bien en sus relaciones

¹⁸⁹LASALLE, *Op. Cit.*

¹⁹⁰MIJANGOS BORJA, *Op. Cit.*, pp. 5, 6 y 7.

recíprocas, bien en sus relaciones con el Estado y sus órganos o los funcionarios, creando en su beneficio o a su cargo nuevos derechos y obligaciones; y 2) leyes en sentido formal que únicamente expresan la constatación o el requisito de un acuerdo entre el rey y las dos Cámaras del Parlamento, pero que materialmente no contienen ninguna manifestación de la voluntad del Estado de establecer o declarar una regla de derecho, una norma jurídica. Es decir, estas últimas no afectan la esfera de los derechos individuales, sino que interesan exclusivamente al funcionamiento interno del aparato administrativo.

Con apoyo en esta teoría dualista, Laband sostiene que la ley que aprueba el presupuesto es una ley formal que implica tan sólo la participación de las Cámaras parlamentarias en su aprobación, y la imposición de una formalidad especial. Como consecuencia de ello, la aprobación del presupuesto es un acto que pertenece a la administración aunque sea realizado por el Poder Legislativo. Por otra parte, Laband distingue entre el presupuesto propiamente dicho y la Ley que lo establece y aprueba; lo anterior, con la intención de destacar los elementos puramente administrativos del presupuesto, y el carácter meramente formal de su aprobación.

*La resultante de estas argumentaciones es sostener que el Parlamento tiene sólo una función de control y vigilancia políticos sobre la acción de gobierno, pero no propiamente la función legislativa en materia de presupuesto. Lo anterior significa que el Parlamento no puede enmendar o modificar el proyecto de presupuesto elaborado por el gobierno y su función se reduce a la aprobación, a una vacía formalidad. Las competencias del Legislativo son mínimas respecto a la elaboración o preparación del presupuesto, al contrario de lo que ocurre con las leyes ordinarias. El presupuesto es un acto administrativo que no contiene normas jurídicas en sentido material, de ahí que una infracción de la ley presupuestaria no genere responsabilidad de la administración frente a los particulares, sino únicamente una responsabilidad política frente al Legislativo. Por otra parte, la Ley de Presupuesto es una **ley vinculada** por el ordenamiento jurídico y las leyes financieras preexistentes que constituyen el fundamento de las consignaciones presupuestarias, tanto de ingresos como de gastos, el presupuesto es una mera consecuencia financiera de la legislación material*

preexistente dentro de cuyo ámbito y límites tiene que moverse la ley de aprobación lo que significa que el Legislativo no puede innovar ni modificar el presupuesto.

Laband cierra su obra con el análisis de los efectos o consecuencias jurídicas que se derivan de la no aprobación del presupuesto por el Parlamento. En otras palabras ¿qué reglas jurídicas hay que aplicar a la administración de los ingresos y de los gastos cuando, a pesar del mandato de la Constitución, a comienzos del año presupuestario, la ley del presupuesto no llega a aprobarse? Esta es la cuestión del derecho presupuestario, sobre todo cuando la ley constitucional no contiene ninguna disposición que haya previsto tal caso. Para contestarla deben distinguirse dos supuestos diferentes: a) que la ley del presupuesto no haya sido elaborada a tiempo por el gobierno, o bien que los debates en el Parlamento se demoren más de lo debido y el Parlamento no haya tenido tiempo de aprobarla antes de comenzar el nuevo año presupuestario. En este supuesto, la práctica constitucional de los Estados y también del Imperio llega a una solución provisional que consiste en prorrogar provisionalmente durante uno o varios meses la vigencia del presupuesto anterior; b) que exista un conflicto entre el gobierno y las Cámaras y el Parlamento rechace la Ley de presupuesto. Esta es la hipótesis más difícil, porque ni la Constitución prusiana de 1850 ni la Constitución del Imperio alemán preveían ninguna disposición normativa para el caso de que la ley presupuestaria no llegue a aprobarse.

Esta posibilidad no era simple hipótesis, sino problema que se presentaba en la realidad para la cual se debatían dos posiciones encontradas: la tesis absolutista de la monarquía y la doctrina liberal que sostenía que el presupuesto constituye la única y exclusiva base de la administración financiera, por lo que el presupuesto debe ser aprobado por el Poder Legislativo y si éste no llega a ponerse de acuerdo para determinar la aprobación del presupuesto, entonces deben continuar rigiendo las disposiciones del monarca; es decir, la única posibilidad que tiene el Parlamento es aprobar el presupuesto, pues si no lo hace, el absolutismo del monarca regresa a imponer la solución del problema pues de lo contrario, se paralizaría la administración estatal.

Laband sostiene que este conflicto no puede darse, porque el Parlamento se encuentra limitado exclusivamente, a aprobar

mecánicamente el presupuesto elaborado por el gobierno, ya que el papel del Parlamento es única y exclusivamente aprobar dicho presupuesto. O sea, que el papel del Parlamento es aprobar o rechazar el presupuesto pero no puede modificarlo en manera alguna. El papel del Parlamento es exclusivamente controlar al presupuesto.

La teoría jurídica de Laband fue preponderante en la época del imperio alemán. Georg Jellinek, sostuvo la misma doctrina de las leyes materiales y formales de tal manera que el presupuesto era en apariencia una ley formal, pero en realidad era un acto administrativo que no contenía poder alguno que no resultara de las leyes existentes, de esta manera Jellinek llega a la conclusión de que las Cámaras legislativas tienen la obligación de aprobar el presupuesto en los términos elaborados por el gobierno sin facultad para introducir modificación alguna. La Dra. Mijangos Borja explica que la tesis del prusiano Laband, avalada por el alemán Jellinek ejerció una influencia definitiva en su país pues otros autores alemanes se sumaron a la tesis expuesta para sostener que el presupuesto solamente es un acto administrativo, que contiene un mandato dado a las autoridades administrativas y que en manera alguna podía pertenecer al Poder Legislativo.

La Dra. Mijangos explica cómo la teoría alemana del presupuesto como ley formal, derivó en una gran influencia tanto en los autores franceses como italianos.

Para el francés Jéze el presupuesto no solamente es un acto que prevé los gastos e ingresos del Estado para un periodo determinado, sino también es el acto que autoriza el pago de esos gastos y la recaudación de esos ingresos.

Esto nos lleva a considerar que el presupuesto es única y exclusivamente un acto administrativo carente de todo aspecto legislativo y que la intervención del Parlamento es únicamente un acto de control político. *La intervención del legislativo en la confección del presupuesto se explica sólo por razones de control político.*

La Dra. Mijangos dice:

Jéze, también incorporó la idea, que más tarde desarrollaría Duguit, de que el presupuesto es un acto jurídico complejo, en el que cabía distinguir por lo menos dos elementos: a) estados de previsión de gastos y de ingresos anuales del Estado, y b) acto autorización votado

*por el Parlamento, que hace del presupuesto un acto de administración con forma legislativa*¹⁹¹.

Es importante señalar que para Jéze el presupuesto implica dos actos distintos: los estados de previsión de gastos y los estados de ingresos anuales y que estos dos actos el Parlamento los junta y los vota en un solo acto.

Duguit llevó al extremo la separación de estos actos en el presupuesto que lo reduce a un complejo de actos de naturaleza distinta y hasta opuesta. Para Duguit no es posible concebir el presupuesto como un acto unitario que contenga la previsión de gastos por un lado y la previsión de ingresos anuales del Estado por otro. Para Duguit estos actos deben separarse y votarse separadamente por el Parlamento. Para Duguit el presupuesto de gastos no es nunca una ley, sino sólo un acto administrativo. En esta tesis el Parlamento solamente actúa como agente administrativo del gobierno autorizando a los funcionarios competentes a gastar las sumas determinadas en el programa.

*Duguit sostiene que el cálculo de las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos, corresponde lógicamente al Parlamento que tiene que autorizar las fuentes impositivas para lograr la recaudación necesaria. Este acto, afirma Duguit, sí es de la competencia del Parlamento porque tiene que dictar las leyes necesarias para que los gobernados contribuyan a cubrir la suma determinada por el presupuesto de egresos, y en consecuencia este acto sí es una ley, la ley de ingresos votada por el Parlamento*¹⁹².

Volviendo a la Dra. Mijangos:

Nos explica cómo la doctrina italiana sostiene claramente la tesis de que el presupuesto como acto administrativo corresponde propiamente al Poder Ejecutivo, que este acto tiene un valor jurídico propio que no necesita de la aprobación del Legislativo, y que si éste interviene, es únicamente como control político:

¹⁹¹MIJANGOS BORJA, *Op. Cit.*, p. 9.

¹⁹²MIJANGOS BORJA, *Op. Cit.*, p. 9.

En los primeros tratadistas italianos la preocupación central era analizar las consecuencias de una denegación total del presupuesto por el Parlamento. A diferencia de los autores alemanes que negaban a las Cámaras legislativas el derecho de veto absoluto e ilimitado sobre el presupuesto y, en consecuencia el derecho de denegación total, los autores italianos no negaban al Parlamento tal poder, puesto que si se le reconoce el derecho a aprobar el presupuesto ha admitirse también el derecho a rechazarlo, pues de otro modo el voto del presupuesto, y aun la misma función de control atribuidos al Parlamento carecerían de sentido. Para evitar la paralización de la administración estatal e incluso la disolución del Estado como consecuencia de una denegación total del presupuesto, se proponen jurídicamente dos vías: concibiendo a la Ley del presupuesto como una ley puramente formal, o dando un nuevo sentido a la denegación del presupuesto por las Cámaras legislativas.

En relación con la primera vía se entiende que la ley del presupuesto no es una manifestación de la función legislativa sino de un derecho de vigilancia financiera. Es decir, un acto de administración, solamente un medio de control político considerado como una ley formal ya que es votada por las Cámaras del Parlamento pero que materialmente es un acto administrativo que compete fundamentalmente al gobierno. Esto implica que la ley del presupuesto, como ley formal que sólo es el derecho parlamentario de vigilancia financiera y que sólo es un medio de control político; por lo tanto, el Parlamento a través de las leyes formales del presupuesto, no puede derogar ni modificar las leyes anteriores que crearon ingresos y gastos. En consecuencia el Parlamento no puede negar la aprobación de ingresos y gastos establecidos anteriormente

¹⁹³.

La importancia de esta afirmación consiste en que el Poder Legislativo al negar su aprobación a las leyes de ingresos y gastos que presenta el gobierno, no pueden paralizarlo porque continúan vigentes los presupuestos y gastos aprobados anteriormente.

Como puede verse, la doctrina italiana sin considerarlo expresamente en su Constitución, está estableciendo doctrinalmente la tácita reconducción presupuestaria. Aquí la doctrina italiana considera al presupuesto como un

¹⁹³MIJANGOS BORJA, *Op. Cit.*, p. 10.

acto de legislación vinculada; es decir, a medida que la legislación autoriza el presupuesto actual, está derogando al presupuesto anterior. Pero si el legislativo no aprueba el presupuesto actual, sigue vigente el presupuesto anterior.

La conclusión de estas tesis es que consideran a los presupuestos de gastos y de ingresos como actos administrativos de naturaleza política y no jurídica.

Santi Romano llega al extremo de señalar que aun sin la aprobación del legislativo, el gobierno podría continuar la gestión del presupuesto necesario para hacer posible la aplicación de las leyes tributarias haciendo uso de los poderes conferidos constitucionalmente al Ejecutivo para en caso de necesidad hacerlos efectivos a través de un decreto-ley.

Tales fueron en términos generales las ideas obtenidas a lo largo del siglo XIX y buena parte del XX.

La Reacción Doctrinal

La reacción doctrinal a los planteamientos sostenidos por Laband en el sentido de que el presupuesto era fundamentalmente competencia del Ejecutivo y que el Legislativo tenía la obligación de autorizar el presupuesto de gastos y de ingresos porque éstos eran actos de naturaleza administrativa, competencia fundamental del Ejecutivo.

En relación con el tema, la Dra. Mijangos explica:

Así como en Alemania se genera la concepción del presupuesto como legislación formal, es en Alemania en donde se inicia la crítica de esa formulación teórica. Myrbach-Rheinfeld, por ejemplo, reprocha a los que defienden la tesis del presupuesto como ley en sentido formal, que esa posición escamotea los derechos más importantes de las representaciones nacionales y, al mismo tiempo, los resultados más decisivos de las luchas políticas; en consecuencia, sostenía el derecho absoluto e ilimitado de las Cámaras a establecer el presupuesto en su totalidad y, por tanto, también el derecho a rechazarlo como medio eficaz para impedir que se gobierne sin la representación nacional o en contra de ella. Myrbach decía que admitir que el presupuesto es una ley en sentido material y reconocer el derecho de la representación nacional a rechazar el presupuesto en su totalidad no

*implicaba la paralización de la vida administrativa. Para este autor la teoría del presupuesto como ley formal confundía los derechos del Estado y contra el Estado con los poderes y obligaciones de los órganos del Estado encargados del gobierno, por eso Myrbach manifestaba que denegar el presupuesto no es oponerse al funcionamiento del Estado, sino oponerse a la conducta de determinadas personas en los asuntos del gobierno*¹⁹⁴.

Hermann Heller, en su Teoría del Estado, se refiere a la disputa entre los seguidores de Laband y de quienes lo contradicen:

*Las figuras más destacadas de la Teoría del Estado, en Alemania, eran los exponentes de una clase que luchaba en el palenque político y, casi en su totalidad, políticos prácticos. Desde hace dos generaciones la burguesía alemana aparece políticamente saturada y los tratadistas alemanes de Teoría del Estado, que se jactaban de no tener nada que ver con la política práctica, dedicaron los mayores esfuerzos a **despolitizar** su disciplina. ¿Hay todavía quien puede abrigar alguna duda sobre cuál de las dos corrientes de Teoría del Estado fue más fructífera, más profunda y de más valor para la vida, la de los políticos Dahlmann, Stahl, Stein y Mohl, o la de los apolíticos Gerber, Laband, Jellinek y Kelsen?*¹⁹⁵

Más adelante Heller afirma que:

*Gerber y Laband convierten al Estado en un orden normativo ideal, seguidos por Kelsen que conducen a una Teoría del Estado sin Estado*¹⁹⁶.

Afirma Heller:

La conexión normativa jurídica es una conexión jurídica de referencia porque su fin es servir a una conexión real y autoritaria de mandatos. La orden, la sentencia en el Estado de Derecho deben basarse en la ordenanza y la ley, y ésta a su vez en la Constitución por causa de la unidad y ordenación de la conexión de acción organizada del Estado

¹⁹⁴MIJANGOS BORJA, *Op. Cit.*, p. 12.

¹⁹⁵HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, F.C.E., 1971, pp. 284 y 285.

¹⁹⁶HELLER, *Op. Cit.* p. 71.

*requiere un sistema de supra y subordinación eficaces. Lo que sostiene Heller es que el Estado de Derecho se basa en la ley positiva y no en la voluntad del soberano*¹⁹⁷

*En Italia la reacción más vigorosa contra la tesis de Laband fue expuesta por Mortara. Este autor sostenía que la distinción dualista (presupuesto-ley de ingresos) carecía de sentido, dado que la autoridad que aprueba el presupuesto es exactamente la misma que ejerce cualquier otra función legislativa. La ley de Presupuesto para Mortara constituye una manifestación de voluntad del Estado que se ejercita por el mismo poder al que, según la Constitución, corresponde la función legislativa. Esto significa que la ley de presupuesto es una ley en sentido material y formal, puesto que: a) la ley de presupuesto puede derogar las disposiciones y leyes preexistentes; b) la ley de presupuesto tiene por objeto regular las relaciones jurídicas con los particulares acreedores y deudores. Para Mortara la ley de presupuesto es una ley de integración del ordenamiento jurídico vigente, en tanto que las leyes son normas de carácter general y permanente que regulan los tributos, son ciertamente las fuentes de los derechos y obligaciones de los particulares, pero por sí mismas no habilitan para el ejercicio efectivo de los mismos, que permanecen en suspenso hasta que la ley de presupuesto venga a darles movimiento y eficacia operativa*¹⁹⁸.

¹⁹⁷HELLER, *Op. Cit.*

¹⁹⁸MIJANGOS BORJA, *Op. Cit.*, p. 13.

Apéndice:

A continuación se transcriben pensamientos de Edmund Burke¹⁹⁹, que tienen vigencia permanente.

Pensamientos sobre las causas del actual descontento político

Dice Edmund Burke: no soy de los que creen que el pueblo no se equivoca nunca. Lo ha hecho muchas veces, y con daño, tanto en otros países como en éste. Lo que sí digo, es que en todas las disputas entre el pueblo y sus gobernantes las presunciones están por lo menos a la par a favor del pueblo. Acaso la experiencia justifique el ir más allá. Cuando el descontento popular ha prevalecido mucho, puede afirmarse y sostenerse de modo general que se ha echado de menos algo en la constitución o en la conducta de los gobernantes. Cuando obra mal, ello constituye su error, no su delito. Pero con los gobernantes no ocurre así. Pueden ciertamente obrar mal de intento y no por error.

*Estas palabras son de un gran hombre; de un ministro de Estado; y un celoso defensor de la monarquía. Se aplican al **sistema de favoritismo** que fue adoptado por Enrique III de Francia y que produjo consecuencias tan funestas. Lo que dice de las revoluciones es igualmente cierto de toda clase de perturbaciones importantes. Si esta presunción a favor de los súbditos contra los depositarios del poder no es la más probable, estoy seguro de que es la más cómoda, porque es más fácil cambiar un gobierno que cambiar un pueblo.*

Es verdaderamente raro que los hombres se equivoquen en sus sentimientos respecto a la mala dirección pública; tan raro como que acierten en sus especulaciones acerca de las causas de la misma. He observado constantemente que la generalidad del pueblo está atrasada en su política en cincuenta años por lo menos. No hay más que unos pocos hombres que sean capaces de comparar y sistematizar lo que pasa ante sus ojos en diferentes épocas y ocasiones, de manera que puedan reducir el todo a un sistema coherente. Pero hay libros que les explican todo sin necesidad de ejercitar una sagacidad o diligencia considerables. Por ese motivo, los

¹⁹⁹BURKE, Edmund, *El Descontento Político*, Fondo de Cultura Económica, 1997.

hombres son sensatos con una poca reflexión y buenos con un poco de abnegación por lo que hace a los asuntos de todas las épocas, menos la suya. Somos jueces muy incorruptibles y moderadamente ilustrados de los acontecimientos de épocas pasadas, en que las pasiones no engañan y que en toda la serie de circunstancias desde la causa trivial hasta el acontecimiento trágico, son colocados ante nuestros ojos en series ordenadas. Pocos son los partidarios de las tiranías pasadas y ser whig en los asuntos de hace un siglo es perfectamente compatible con las ventajas del servilismo presente. Esta sensatez retrospectiva, este patriotismo histórico, son cosas de una conveniencia maravillosa y sirven admirablemente para resolver la vieja querrela entre especulación y práctica. Muchos republicanos austeros, después de regocijarse con plena admiración ante las comunidades políticas griegas, o nuestra auténtica constitución sajona, y de descargar toda la espléndida bilis de su indignación virtuosa sobre el rey Juan y el rey Jacobo, se sienten perfectamente satisfechos a realizar el trabajo más rudo y la tarea más ruin del día presente. Creo que entre los instrumentos del último de los Jacobo no había nadie que admirase públicamente a Enrique VIII; y me atrevo a decir que en la corte de Enrique VIII no se encontraba un solo defensor de los favoritos de Ricardo II.

Cada edad tiene sus costumbres y su política dependen de ellas; no se harán contra una Constitución plenamente formada y madura los mismos intentos que se hicieron para destruirla en su cuna o impedir su crecimiento durante su infancia.

Estoy convencido de que desde la Revolución de 1688 no se han hecho tentativas contra la existencia del Parlamento. Todo el mundo se da cuenta de que conviene al interés de la corte tener alguna segunda causa interpuesta entre los ministros y el pueblo. Los caballeros de la Cámara de los Comunes tienen un interés igualmente poderoso en mantener el papel de esa segunda causa intermedia.

El deseo de todo estadista anticonstitucional tiene que ser siempre que una Cámara de los Comunes enteramente dependiente de él, tenga a su disposición todos los derechos del pueblo, enteramente dependientes de su arbitrio. Se descubrió en seguida que las formas de un gobierno libre y los fines de uno arbitrario no son cosas enteramente incompatibles.

Todo nuevo poder ejercido por la Cámara de los Lores, la de los Comunes o la corona, debe excitar, ciertamente, el celo ansioso y vigilante de un pueblo libre. Incluso un modo de acción nuevo y sin precedentes en el Parlamento, sin razones grandes y evidentes, debe ser motivo de justa intranquilidad. No afirmo ni niego que haya podido aparecer recientemente en la Cámara de los Lores una tendencia que en algunos aspectos es derogatoria de los derechos legales de los súbditos.

Es cierto que los pares tienen una gran influencia en el reino y en todas y cada una de las partes de los asuntos públicos. Es imposible impedir que la tengan, mientras sean propietarios, excepto por los medios que tienden a impedir que toda propiedad tenga su influjo natural, acontecimiento éste no fácilmente realizable mientras la propiedad sea poder, ni tampoco deseable en modo alguno mientras exista la más mínima noción del método por el cual actúa el espíritu de libertad y de los medios con los que se conserva.

*Lo que ha provocado el presente estado de fermentación en el país es la infusión antinatural de **un sistema de favoritismo** en un gobierno que en gran parte de su constitución es popular. Sin necesidad de entrar muy profundamente en sus principios, el pueblo podía percibir claramente sus efectos en la violencia, en el gran espíritu de innovación y en un desorden general en todas las funciones del gobierno. Voy a limitarme a tratar del sistema; si hablo de aquellas medidas que han surgido como consecuencia de él, será únicamente en cuanto aclaran el plan general. Ésta es la fuente de todas las aguas amargas que, a través de cien conductos diferentes, hemos bebido hasta casi reventar. El poder discrecional de la corona en la formación del ministerio, del que han abusado hombres débiles o malvados, ha dado lugar a un sistema que, sin violar directamente la letra de ninguna ley, obra contra el espíritu de la Constitución entera. Un plan de favoritismo en nuestro gobierno ejecutivo está en discordancia esencial con el esquema de nuestro legislativo. Indudablemente uno de los grandes fines de un gobierno mixto como el nuestro, compuesto de monarquía y de controles por parte del pueblo, alto y bajo, es que el príncipe no pueda violar las leyes. Este principio es verdaderamente útil y fundamental, pero, incluso a primera vista, no es más que una ventaja negativa; es una armadura meramente defensiva por consiguiente, le sigue en orden y le iguala*

*en importancia el que **los poderes discrecionales de que está necesariamente investido el monarca para la ejecución de las leyes como para la provisión de magistraturas y cargos públicos o para dirigir los negocios de la paz y la guerra u ordenar los ingresos, deben ser ejercidos todos ellos basándose en principios públicos y fundamentos nacionales y no en las preferencias o los prejuicios, las intrigas o la política de una corte.** Esto, digo, es igual en importancia a tener un gobierno conforme a derecho. Las leyes no llegan muy lejos.*

*Nada, en verdad, puede ser más seguro, en un estudio de la materia, que el hecho de que todo **gobierno debe tener la administración que corresponde a su legislativo.** En otro caso tiene que producirse un desorden espantoso. El pueblo de una comunidad política libre que ha tenido cuidado de que sus leyes sean resultado del consenso general, no puede ser tan insensato que tolere que su sistema ejecutivo se componga de personas en las que no confía y a las que ninguna prueba de amor y confianza pública han recomendado para esos poderes de cuyo uso depende el ser mismo del Estado.*

*La elección popular de los magistrados y la concesión por el pueblo de recompensas y honores figura entre las primeras ventajas de un Estado libre. Sin ellas, o sin algo equivalente a ellas, acaso no pueda el pueblo gozar largo tiempo de la sustancia de la libertad y ciertamente no podrá disfrutar de la vivificante energía de un buen gobierno. El armazón de nuestra comunidad política no admitió tal elección; pero estableció algo que para todos los efectos es tan bueno –y, mientras se mantenga al espíritu de nuestra constitución, mejor– como el método del sufragio en cualquier Estado democrático. Se había sostenido siempre –hasta hace poco– que el primer deber del Parlamento es el de **negarse a apoyar al gobierno hasta que el poder esté en manos de personas aceptables para el pueblo y mientras predominen en la corte facciones en las cuales la nación no tenía confianza.** Así se suponía que habíamos de lograr todos los beneficios que derivan de la elección popular, sin los males que le acompañan, la perpetua intriga y una campaña electoral distinta para cada uno de los cargos en todo el cuerpo del pueblo. Ésta era la parte más noble y refinada de nuestra Constitución. Al pueblo le estaba confiado, mediante sus representantes y grandes, un poder deliberante en la creación de las leyes; al rey un control de su*

negativa. Al rey se le confiaba la posibilidad de oponer su veto al resultado de las deliberaciones y la elección para los cargos; el pueblo tenía el control en forma de negativa a apoyar al gobierno. Este poder es el que mantenía antiguamente a los ministros en un temor respetuoso hacia el Parlamento y a los Parlamentos en una reverencia hacia el pueblo. Si desaparece el uso de ese poder de control sobre el sistema y las personas que componen la administración se ha perdido todo; el Parlamento y lo demás.

*No se debería soportar nunca que dominasen el Estado esos grupos de intrigantes que se han unido sin ningún principio público, con objeto de vender su iniquidad combinada a un precio más elevado del que alcanzaría si la hubiesen vendido individualmente, y que son, por consiguiente, universalmente odiados, porque **no tienen conexión con los sentimientos y opiniones del pueblo.***

*Estas consideraciones refuerzan, en mi opinión, la necesidad de que en un país libre –y que con un Parlamento libre- haya alguna mejor razón para apoyar a los ministros de la corona aparte de la brevísima de que **el rey ha estimado conveniente nombrarlos.** Hay algo muy pulido en esta frase. Pero en una Constitución como la nuestra, desviar las miradas de los hombres activos del país hacia la corte es un principio preñado de toda clase de males.*

*Nunca faltarán suficientes apariencias para quienes estén decididos a engañarse a sí mismos. Quienes quieren nivelarlo todo y confundir bien con mal, utilizan constantemente una falacia que consiste en hacer hincapié en los inconvenientes que presenta toda decisión, sin tomar en cuenta la diferencia de peso e importancia de esos inconvenientes. El problema no se refiere al descontento **absoluto** o a la satisfacción **perfecta** en el gobierno; ninguno de ellos puede ser puro y sin mezcla, en ningún momento ni sistema. La controversia gira en torno al grado de complacencia del pueblo que es posible lograr y se debe, ciertamente, buscar. Y si algunos políticos esperan a saber si el sentir de cada uno de los individuos está contra ellos, distinguiendo exactamente entre el vulgo y la parte mejor trazando líneas divisorias entre las empresas de una facción y los esfuerzos de un pueblo, es posible que como resultado de su sabia deliberación, alcancen únicamente a ver derrumbarse por los suelos al gobierno que están pesando, dividiendo y distinguiendo con tanto cuidado. Cuando lo que está sobre el tapete es un objeto tan importante como*

la seguridad del gobierno e incluso su paz, los hombres prudentes no correrán el riesgo de una decisión que puede serle fatal. Quienes pueden leer en el firmamento político, verán un huracán en una nubecilla no mayor que la mano que se encuentra al borde mismo del horizonte y correrán a buscar abrigo en el primer puerto. No pueden establecerse líneas tajantes de sabiduría, política. Es ésta una materia que no es susceptible de definición exacta. Pero aunque tampoco hay hombre capaz de trazar una línea divisoria entre el día y la noche, la luz y la oscuridad son, en conjunto, de posible apreciación. Tampoco será imposible para un príncipe encontrar un modo de gobierno y personas que lo dirijan en forma capaz de satisfacer al pueblo en un grado aceptable, sin buscar curiosa y desesperadamente esa armonía abstracta, universal y perfecta que la obligue, al buscarla, a descuidar aquellos medios de lograr la tranquilidad ordinaria que están a su alcance sin necesidad de hacer ninguna investigación.

Aspirar a lograr la tranquilidad no es sólo el deber, sino también el interés del príncipe. Pero quienes le aconsejan pueden tener interés en el desorden y la confusión. Si la opinión del pueblo está contra ellos, desearán, naturalmente, que no prevalezca. Es en este punto donde el pueblo tiene necesariamente que mostrarse, por su parte, consciente de su propio valor. Están sobre el tapete en primer lugar, toda su importancia y después toda su libertad. Su libertad no puede sobrevivir a su importancia. Es aquí donde la fuerza natural del reino, los grandes pares, la nobleza territorial más destacada, los mercaderes y manufactureros opulentos, los hacendados notables, tienen que interponerse para rescatar a su príncipe, y a sí mismos y a su posteridad.

Conclusiones

En México las leyes suelen tener larga vida: ejemplo de ello es la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación que estuvo vigente de 1935 a 1976, cuarenta y un años de vigencia.

Promulgada durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, vio pasar los gobiernos del propio Cárdenas de 1934 a 1940; don Manuel Ávila Camacho, 1940 -46; el de Miguel Alemán 1946-52; el de Ruiz Cortines de 1952 a 58; el de López Mateos; el de Díaz Ordaz y el de Echeverría, 1976.

Durante estos largos años, la Ley del Presupuesto de Egresos era sólo un instrumento administrativo y contable dedicado al control de los gastos para cubrir las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal por un año a partir del 1º de enero de cada año conforme al artículo 28 de la Constitución.

El administrativista Sergio Francisco de la Garza mencionado en esta obra, nos informa que el presupuesto por programas y actividades se inició en los Estados Unidos, en el departamento de Marina en 1946 y de ahí influyó en nuestros autores.

En términos generales, tanto el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo han influido profundamente en el desarrollo del Derecho Financiero, el Derecho Patrimonial del Estado, así como en el Derecho Tributario.

Es notable el impulso dado a la técnica del Presupuesto como instrumento de ajuste a la economía general y sus mecanismos de distribución del ingreso. En el transcurso de estas páginas, hemos visto cómo ha evolucionado la actividad financiera del Estado como fuente de los recursos necesarios para el crecimiento del país.

Igualmente hemos visto cómo ha evolucionado el concepto mismo del presupuesto como la herramienta fundamental del desarrollo no sólo del Estado, sino fundamentalmente, del desarrollo mismo de la sociedad, lo que equivale decir el desarrollo de México, asiento y hogar del pueblo mexicano.

Así mismo hemos analizado las distintas fases en que transcurren las aportaciones que hacemos para el desarrollo del país, para concluir que la función del Estado es transformar nuestras aportaciones para solucionar la problemática social, en cumplimiento del precepto constitucional que nos obliga a contribuir para los gastos públicos, de

la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, lo que constituye el meollo del problema aquí analizado.

Hemos recorrido a nuestros principales autores mexicanos, don Gabino Fraga, cuyo texto de *Derecho Administrativo* no ha sido superado, sin demérito de la larga lista de administrativistas como Sergio de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*; Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*; Ernesto Flores Zavala, *Finanzas Públicas*; Carla Huerta Ochoa, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*.

Así mismo he recurrido al insuperable estudio que la doctora María de la Luz Mijangos Borja, hace de la problemática del Presupuesto, publicado en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado del 24 de octubre de 2007*, a cuyo estudio recurrí para exponer el problema fundamental del *Presupuesto*.

Se incluyen también citas de otros autores e historiadores que exponen el meollo de la problemática.

Con el único objeto de ampliar la exposición del problema, me he permitido incluir al final del trabajo, unas breves páginas de Edmundo Burke, sobre *El descontento político*, del Fondo de Cultura Económica, plenamente aplicables a nuestro país.

Bibliografía

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1965, 2ª sala, tesis 114.

Bonnard, *Elementos de Derecho Público*, F.C.E., 1933.

Burke, Edmund, *El Descontento Político*, Textos Políticos, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Carrillo Flores, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, UNAM, 1987.

Código Fiscal de la Federación, publicado *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1981.

Constitución Federal, Artículos 6; 72, inciso h; 73, Fracción VII; 74, fracción IV y 126.

Constitución Federal de 1857, Artículo 69.

De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., 1985.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, Editorial Limusa, 2003.

Duverger, Maurice, *Las Dos Caras de Occidente*, Editorial Ariel, Barcelona, 1975.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 1963.

Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de Finanzas Publicas Mexicanas*, Editorial Porrúa, 1967.

Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1970.

Heller, Herman, *Teoría del Estado*, F.C.E., 1971.

Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, UNAM, 2001.

Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª parte, 1970.

Lasalle Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Editorial Colofón, 1992.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, *Artículo 4º*.

Mancera Ortiz, Rafael, *El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional*, SHCP, 1956.

Mercado de Valores, 10 de octubre de 1977.

Mijangos Borja, María de la Luz, *La Naturaleza Jurídica del Presupuesto*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 24 octubre de 2007.

Ramos-Oliveira, Antonio, *Historia Social y Política de Alemania*, F.C.E., 1995.

Semanario Judicial de la Federación, *Sexta Época*, Vol. XIV.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 2008.

Suprema Corte, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXXI, 20 de septiembre de 1944.

Valdés Costa, Ramón, *Curso de Derecho Tributario*, Tomo I, Montevideo, 1970.

Vallarta Ignacio, *Estudios Constitucionales de Vallarta*, tomo IV, editado por Alejandro Vallarta, México 1896, imprenta J.J. Terrazas, Santo Domingo.

Walter, Joseph M., *Historia de España*, Edimat Libros, S. A., España, 2003.