

REVISTA  
DE  
ADMINISTRACION  
PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA  
*Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas*

---

*Núm. 9 - Julio-Septiembre 1958 - México, D. F.*

REVISTA  
DE  
ADMINISTRACION  
PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA  
*Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas*

---

*Núm. 9 - Julio-Septiembre 1958 - México, D. F.*

# REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA  
*Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas*

---

## SUMARIO

<i>EDITORIAL</i>	3
MESA REDONDA ORGANIZADA POR EL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN LA CIUDAD DE LIEJA (BELGICA) DEL 27 DE JUNIO AL 3 DE JULIO DE 1958. RESUMEN. <i>Cabina Fraga</i>	5
ALGUNOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. El Análisis del Presupuesto en Ia S.C.O.P. <i>Lic. Andrés Caso</i>	9
COMISION NACIONAL DE VALORES. <i>Pruxcdr: s E. Reina Hermosillo</i>	25
EL PROCESO PRESUPUESTAL EN MEXICO. <i>Agustin López Misguia</i>	33
RESUMEN DE ANTECEDENTES Y FACTORES DETERMINANTES DEL AUMENTO DE PERSONAL EN PETROLEAS MEXICANAS DURANTE EL LAPSO COMPRENDIDO ENTRE 1938 Y 1957. <i>Ar//Undo Noriega Moreno</i>	55
LEGISLACION ADMINISTRATIVA MEXICANA. El Tribunal de Arbitraje, su Funcionamiento y Legislación. <i>César Augusto Izaguirre Rojo</i>	65
ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION	70
NOTAS BIBLIOGRAFICAS.....	97

# INS'FITUTO [)E ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Av. Juárez Núm. 4-807  
MEXICO 1. D. F.

---

## CONSEJO DIRECTIVO:

**PRESIDENTE:** LIC. GABINO FRAGA, Jr.

**VICEPRESIDENTE:** LIC. ANDRES SERRA ROJAS.

**TESORERO:** LIC. M. CORDERA PASTOR.

**CONSEJEROS:** LIC. DANIEL ESCALANTE.  
DR. ALFREDO NAVARRETE.  
LIC. J. RODRIGUEZ y RODRIGUEZ.  
LIC. RA UL SALINAS LOZANO.  
SRA. CATALINA SIERRA CASASDS.  
LIC. RAFAEL URRUTIA.

**SECRETARIO EJECUTIVO:** LIC. ALVARO RODRIGUEZ.

## REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

*Lic. Antonio Martínez B áez*  
*Director*

Sra. Catalina **Sierra** Casasús  
*Sub directoro*

Organo del Instituto de Administración Pública  
Publicación Trimestral

# EDITORIAL

No puede afirmarse estrictamente que el Estado sea **la** burocracia, **ni aún** que la burocracia sea la propia administración, ya que tanto el Estado como sus modos de operación, forman un complejo político, económico, legal y humano que no puede definirse ni localizarse en individualidades; sin embargo, la burocracia es **el** cuerpo que moviliza **la** gestión del Gobierno y por tanto, obvia su importancia **en** los tiempos presentes, en los que la influencia estatal penetra tan hondamente **en** todas las esferas de la colectividad que jurídicamente representa.

Si la burocracia **no** conforma **un** cuerpo capacitado para las **funciones** del Estado, si la incompetencia, la negligencia y la corrupción la invaden, el mecanismo administrativo es impopular y deficiente.

Los defectos anteriores se originan entre otras causas, por las siguientes:

a) La que podríamos definir como intervención política, que lleva a los puestos de **mando** y responsabilidad a personas impreparadas técnica y moralmente;

b) lo que pudiéramos llamar hemofilia de la burocracia, caracterizada por el hecho de que los mejores y los más preparados se evaden de los cargos oficiales para servir en empresas privadas, dado lo bajo de sueldos y salarios que la Nación paga;

c) el hecho de que no se hayan puesto en práctica sistemas de enseñanza administrativa que capaciten mejor al empleado y finalmente;

d) que los sistemas escalafonarios y las fórmulas de examen, **en un** gran por ciento, se conducen más a impulso del favoritismo sindical, que bajo la norma de la verdadera eficiencia.

Afortunadamente **no** puede decirse que la tónica de **la** burocracia federal mexicana se caracterice absolutamente por los rasgos negativos antes señalados. En cada Dependencia del Ejecutivo hay grandes núcleos de Servidores del Estado expertos en su cometido y **abnegados** en su misión; sobre ellos recae el peso de la administración y a esto mucho se debe que a pesar de todo, **la** administración se mantenga en pie y actúe.

Sin embargo, hay que considerar que ni moral **ni** económicamente quienes integran tales núcleos, reciben los estímulos debidos.

Los aumentos que anualmente se han acordado, resultan ligeros **palia-**tivos frente a la presión del **actual** costo de la vida.

**Su** propio cometido les exige una presentación decorosa; el impulso **cultural** de México les lleva a buscar la **mejor** educación **para** sus hijos **y** el resultado es una existencia **casi** miserable, constantemente tentada a la satisfacción ilegítima de sus **necesidades** **y** cuando tales tentaciones son vencidas, sujeta a la amargura que la indijerencia de entidades superiores los tiene sujetos.

Ciertamente la creación de servicios médicos, guarderías infantiles, sanatorios **y** campos deportivos, **han** sido el principio de **una** solución **que** debe intentarse en mayor escala.

Pero a pesar de todos estos servicios, es frecuente el caso de empleados, aun de regular categoría, que no pueden proveer a su familia de medicamentos costosos, que conforme a la terapéutica moderna, su aplicación significa salvar **una** vida. La administración pública ocupada en resolver problemas de corto **y** largo alcance **y** llevada **por** la urgencia cotidiana **que** implican los asuntos de rutina **y** las crisis "en serie, que se han vuelto normales, le han **hecho** olvidar las situaciones antes descritas, fundamentalmente **porque** cuando **se** piensa en ellos, el argumento de los aumentos presupuestales se impone con **una** rotunda negativa.

Un problema de esta magnitud no puede solucionarse de la noche a la **mañana** porque es de los que requieren tiempo **y** voluntad, mas la **solución** tampoco puede considerarse en vías de buen éxito si **no** se define un programa, calculando su financiamiento progresivo **y** **no** se crea un **órgano** que se responsabilice con la operación del mismo.

**MESA REDONDA ORGANIZADA POR EL INSTITUTO  
INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN  
LA CIUDAD DE LIEJA (BELGICA) DEL 27 DE JUNIO AL  
3 DE JULIO DE 1958**

*RESUMEN*

*GABINO FRAGA*

Del 27 de junio al 3 de julio del presente año se reunió en Lieja (Bélgica) la Mesa Redonda que anualmente es organizada por el Institut International des Sciences Administratives, y a ella concurrieron doscientos diez representantes de cuarenta y cuatro países y de ocho organizaciones internacionales,

Los temas examinados en las sesiones plenarias fueron los tres siguientes:

I.-La delegación de poderes a las instituciones autónomas.

II.-La automatización y sus problemas en el seno de las administraciones públicas y

III.-Las encuestas y consultas de la Administración.

Respecto del primer tema se tuvo una amplia discusión y exposición de los puntos de vista de los diversos concurrentes habiéndose resumido el sentido de las deliberaciones por M. Briand Chapman, relator general, diciendo que se puede sacar una conclusión cierta de los debates y es la de que el fenómeno de la delegación de poderes es muy extenso y profundo, al grado de que cabe preguntar si se evoluciona hacia un "feudalismo" o a un "federalismo" administrativo y esto no puede dejar indiferente ni al jurista ni al práctico; que en cuanto a saber si existe un común denominador entre los diversos puntos de vista, la cosa es prematura pues esa evolución está en curso y nadie puede conjeturar hasta donde ha de llegar.

Fueron de especial importancia algunas observaciones de los concurrentes, entre las cuales vale la pena citar las siguientes:

"M. Krbek (Yugoslavia) distingue dos cuestiones fundamentales en **relación** con el tema de las discusiones: el de la descentralización y el de la democratización. La primera consiste en la trasmisión de competencias a organismos inferiores en tanto que la segunda sustrae ciertos servicios públicos al aparato burocrático del Estado para confiarlos a los interesados mismos . . . "

"M. Charles Eisenmann (Francia) precisa . . . que, por otra parte, debe preguntarse si conviene razonar que si, a priori, la **Administración** central fuere mejor que la administración autónoma, más técnica y más especializada. . . la delegación de poderes presupone que los poderes delegados pertenecían previamente al Estado, sin que esto sea exacto, puesto que el dominio de desarrollo de las **instituciones** autónomas **es** nuevo y fuera de las competencias tradicionales del Estado".

"M. Henry Puget (Francia) . . . otros motivos han presidido la creación de instituciones nacionalizadas. Entre ellas se puede citar la necesidad de restablecer el equilibrio financiero de ciertas empresas privadas, la de asegurar el dominio del Estado sobre ciertos sectores **clave** de la **economía** nacional o también la de sancionar la colaboración económica por una confiscación. . ." originalmente **las** instituciones públicas eran **creadas** por el Estado el que **delegaba** los poderes que **consideraba** convenientes. Actualmente se está en **presencia** de la nacionalización de empresas privadas y ahí es donde se plantea el problema de saber qué poderes pertenecen al Estado y cuáles a la institución autónoma. Aquí el mecanismo se ha invertido en el sentido de que no hay ya "delegación" sino más bien "absorción" . . ." si el Estado se **diluye** en autoridades subordinadas, resulta indiscutible una pérdida del poder del Parlamento puesto que no se **ejerce** directamente sobre las instituciones interesadas".

Respecto al segundo tema o sea el de la automatización se examinaron los siguientes tres **aspectos**:

a) .-El problema del personal eventualmente reemplazado por la introducción de los equipos electrónicos;

"b).-El problema del personal llamado a asegurar el funcionamiento de las instalaciones electrónicas; y

e) .-**Adaptación** de la organización administrativa a los equipos electrónicos.

Tratándose de un problema técnico cuyo alcance no es posible determinar en estos momentos en que empieza su desarrollo, el presidente de las reuniones, al clausurar la discusión general propone que el Instituto concentre su **esfuerzo** sobre las dos cuestiones siguientes:

1.—Los medios de acción que hay que emplear para que el Instituto **se convierta en** "clearing house" sobre esta materia y

2.—Formular los cuestionarios o tomar los contactos directos para **pre-**parar un estudio sobre los problemas del personal en este dominio.

Respecto del tercer tema, M. Jacques Dembour (Bélgica) relator general, hace un resumen **de** los debates en los términos siguientes:

"1.—En lo que concierne al hecho **de** saber si la extensión de la consulta constituye una enfermedad de la Administración o una expresión necesaria de la civilización técnica y de la democratización del Poder Ejecutivo, los oradores han emitido opiniones concordantes: **esa** extensión indudablemente es un signo de vigor, de vitalidad y de salud del aparato administrativo.

2.—El problema de la elección de **los** particulares **representantes** de intereses tiene soluciones variables. Estas soluciones van de la designación directa por la Administración a fórmulas más o menos matizadas y sobre todo **la** elección, la **designación** por los organismos más representativos y la presentación de una lista que constituye la mejor solución ya que permite reunir, en la elección de ciertas personas, la **adhesión** de la Administración y del organismo representativo,

Desde el punto de vista jurídico la valuación del carácter más o **menos** representativo de los organismos se determina por medios como los siguientes: importancia de los efectivos, vitalidad, independencia, antigüedad.

3.—En cuanto a la participación **de** los funcionarios **la** mayor parte de los oradores la estiman normal y aun deseable sobre **todo** para asegurar el secretariado.

4.—Han sido pocas las intervenciones relativas a la "encuesta". Solamente tres **delegados** han abordado esta cuestión: El de la República Árabe Unida que ha señalado el papel que **desempeña** el parquet administrativo en el dominio de las **cuestiones** puramente administrativas y los de España y Portugal que han **concedido** una atención especial a la audiencia pública como procedimiento de encuesta.

5.-*Algunos* oradores *estiman* "que **las** opiniones recogidas no **lígan** a la Administración **y** que ésta **no se afecta** en su **libertad** de decisión. Sin **embargo**, **los** relatores **generales** desean atraer la **atención sobre** el peligro que puede resultar derecurrir a la consulta no organizada. **Estiman que** es de temerse que los **organismos** representativos abusen de su competencia técnica para **exigir** ser consultados **y** proponer soluciones **que** no correspondan al interés general. **Este peligro** es tanto más grande cuando que ciertos organismos publican susopiniones informando **así** a la opinión pública que entonces puede ejercer una presión sobre la Administración".

Por *último* se **acordó** que el próximo Congreso del Instituto **tenga** lugar en Alemania en el año de 1959.

**En** esta Mesa Redonda nuestro Instituto estuvo representado por el **Sr.** Lic. Don Antonio Armendáriz Subsecretario de **Impuestos** de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

# ALGUNOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO EL ANALISIS DEL PRESUPUESTO EN LA S.C.O.P.

*LIC. ANDRES CASO*

El desarrollo económico de México, a raíz del movimiento Revolucionario, ha tenido varios determinantes. Uno de los principales es el incremento del gasto público, el cual, enfocado de manera adecuada, ha creado un estado propicio para el desenvolvimiento de la empresa privada. A medida que los presupuestos gubernamentales han crecido en proporción a la magnitud de las necesidades nacionales por satisfacer, los problemas presupuestales se han hecho más complejos, y ha sido necesario introducir reformas en los procedimientos y técnicas administrativas, con objeto de lograr mayor eficiencia en la utilización de los recursos de que dispone el Ejecutivo Federal,

Dentro de la inversión nacional, la del sector público desempeña un papel preponderante, por su acción directa en la estructura económica y su efecto multiplicador.

Partiendo del principio económico de la escasez de satisfactores y la multiplicidad de fines de importancia optativa, el administrador público debe buscar la máxima eficiencia en la inversión y el gasto, encauzándolos hacia donde la utilidad marginal sea mayor.

Especial importancia reviste, en consecuencia, la programación de las actividades de una dependencia del Ejecutivo. Este programa se plasma en el presupuesto, que constituye por sí mismo un plan de acción expresado en cifras.

Es necesario apuntar que, si bien en la administración pública queda totalmente incluido el problema presupuestal, en estas líneas sólo nos referimos a los "egresos", dejando a un lado el problema de los "ingresos", enunciado generalmente como "política fiscal".

Los sistemas de administración pública en México no son todavía muy eficaces, ya que aún no se logra una contabilidad adecuada del gasto pú-

blico; sin embargo, los avances registrados durante los últimos años en este terreno, hacen entrever que, a corto plazo, mejorarán notablemente.

El papel del administrador público es, en la actualidad, de gran importancia dentro de las actividades gubernamentales, sin olvidar que las directrices fundamentales las dictan el Ejecutivo y las Autoridades Superiores de las diferentes dependencias.

Enmarcada así la labor del administrador, sus funciones respecto al gasto público pueden dividirse en tres fases:

- a) Planeación y formulación presupuestal;
- b) Ejercicio y control del presupuesto; y
- c) Análisis del gasto presupuestal.

Por planeación no debe entenderse que el administrador público, entendido el papel de éste en su acepción limitada, programa las actividades de una dependencia, sino que es el encargado de plasmar, dentro de los conceptos presupuestales, la política que en materia de gasto e inversión fije el Ejecutivo y los Titulares de la dependencia correspondiente, buscando que la Calma presupuestal adquiera la flexibilidad que debe tener para la correcta ejecución del programa de trabajo.

Esta fase, dado que en México existe ya un catálogo de cuentas que enuncian los conceptos de gasto o inversión, puede parecer de poca monta al profano, pero no a las personas de experiencia en el manejo de las cuentas presupuestales, ya que éstas conocen que cada "cuenta" o "partida" tiene diferentes aplicaciones o modalidades, las cuales deben ser fielmente captadas.

La función que se refiere al ejercicio presupuestal es la medular en cualquier sistema administrativo, pero principalmente si se refiere a un país en franco desenvolvimiento económico, en donde el gran número de necesidades por satisfacer constituye un problema de difícil solución, ante lo limitado de los recursos financieros de que se dispone para satisfacerlas. En ocasiones, se hace necesario introducir cambios en los programas de trabajo y consecuentemente en el presupuesto para satisfacer necesidades apremiantes que se presentan durante el desarrollo de los mismos.

Merece hacerse especial mención de la flexibilidad de las cuentas presupuestales, porque frecuentemente la rigidez de una ley obstaculiza las medidas político administrativas que requieren soluciones inmediatas. Así pues, deben encontrarse fórmulas que, a corto plazo, eleven la eficiencia de labores específicas, incrementando a la vez, la productividad de los recursos físicos humanos de que se dispone,

Parece inútil decir que el éxito o fracaso del administrador público depende totalmente de los buenos sistemas de contabilidad y control, que le permitan tener una información al **día** del ejercicio o la evolución de las **dis-**ponibilidades presupuestales, aspecto **que** frecuentemente es ignorado.

No pueden existir, dentro de la técnica de la administración moderna, sistemas eficientes, si no se cuenta con una metodología depurada para analizar el ejercicio presupuestal, que permita poner en práctica mejores técnicas de contabilidad, control, coordinación, etc. Es indudable que en la **ad-**ministración pública de los países en **proceso** de desarrollo frecuentemente se efectúan estudios, con objeto de dotar de técnicas mejores a los organismos ligados al ejercicio presupuestal; pero en contadas ocasiones estos estudios han tenido una aplicación práctica a los problemas que se presentan a diario.

La Administración Pública Mexicana se ha esforzado en resolver los como plejos problemas que el crecimiento de las cifras presupuestales plantean, y sus logros resultan importantes. Sin embargo, esta labor ha sido pocas veces apreciada, y frecuentemente se ha visto obstaculizada por los métodos administrativos tradicionales.

Para algunos de los problemas que se le presentan a la Administración Pública Mexicana, no existen todavía soluciones integrales. Es indispensable, para lograr un sistema coordinado y eficiente, que **exista** cierta continuidad en los programas de administración. En nuestro país, frecuentemente, los cambios gubernamentales, en ocasiones al cambiar el sistema, interrumpen técnicas adecuadas en **la administración**.

Varios **factores** determinan la actual situación de la Administración **Pú-**blica Mexicana, entre ellos **pueden** citarse como principales:

- a) Escasez de personal especializado en **las técnicas** de la administración pública, y dificultad para remunerarlo de manera adecuada;
- b) Desconocimiento general de la estructura y **la mecánica** presupuestal;
- c) Rigidez de la Ley de Egresos y de su reglamento;
- d) Supervivencia de prácticas que la costumbre ha conservado y que ya no responden a las necesidades económicas del país;
- e) Dificultad para planear los programas de obras y de servicios, debido a las limitaciones presupuestales características de un país en desarrollo.

**A.-En México**, no obstante que el gasto gubernamental ha crecido considerablemente **y** que, por lo tanto, las necesidades de técnicos se han multiplicado, no existe una especialización profesional que prepare al personal

que **ha** de ocuparse en esta actividad; ni siquiera dentro de la carrera de Administrador de Negocios, recién creada en la Universidad, existe la rama pública. Desde luego, esta laguna ha sido llenada en la **práctica** con personas que, por el tiempo que llevan manejando las cifras presupuestales, tienen una amplia experiencia administrativa; pero esta solución del problema no puede ser definitiva.

Por otra parte, los tabuladores de sueldos en vigor, al no permitir la remuneración adecuada del personal técnico administrativo, incrementan la dificultad para formar una planta de empleados aptos que maneje los asuntos presupuestales de acuerdo con una técnica moderna.

Para solucionar provisionalmente este problema, se ha creado una categoría mediante la cual pueden cubrirse sueldos de cierta consideración a empleados administrativos; sin embargo, habrá que buscar medios que en forma definitiva lo resuelvan, debido a la trascendencia que tiene **para** el mejoramiento de la administración pública.

B.-Existe la idea firmemente arraigada de que los problemas técnicos, ya sean en la construcción de obras o en la operación de servicios, son independientes de los problemas administrativos. Esta idea ocasionó, hasta hace **pocos** años, innumerables contratiempos **para la** buena marcha de los **trabajos** encomendados a los técnicos, ya que éstos deliberadamente ignoraban los problemas administrativos inherentes a los programas que llevaban a cabo. Por otra parte, la complejidad **de** la Ley de Egresos y su Reglamento dificultan la fácil comprensión de los trámites que es necesario seguir en las **diversas** erogaciones.

Es indispensable, pues, que el personal conectado directamente con los problemas administrativos tenga un conocimiento preciso del manejo del presupuesto, y que *los* técnicos, sin pretender que sean especialistas en la materia, conozcan la forma de hacer las erogaciones de acuerdo con las normas que la ley establece. Es necesario también que la Ley de Egresos se modifique, en el sentido de normar con mayor claridad la elaboración y, principalmente, el ejercicio del presupuesto.

C.-La rigidez y la complejidad que la Ley de Egresos en vigor y su Reglamento provocan graves problemas en la Administración Pública. En los gastos de inversión, la elasticidad en la operación del presupuesto es indispensable. Ningún programa de obras, por bien planeado que esté, puede prever los innumerables cambios que es imprescindible hacer en el destino de **los** gastos; y es por eso que la dependencia que ejecuta la obra debe gozar **de** suficiente libertad para hacerlos dentro de la partida global de cons-

trucciones y dentro de **la** asignación **para** la **obra** específica, con'objeto- de . - atender **inmediato** a las **modificaciones** que se requieran:

Como la Ley de Egresos y su Reglamento controla **al** detalle la asignación **de** cada obra, ésta no puede modificarse fácilmente una vez que se **han** elaborado los subpresupuestos. Es indispensable, **portanto**, que el control **se** circunscriba al monto total de la partida **de** Construcción, **a** la asignación que a cada obra se **le** ha destinado y a la verificación **detallada** de los **gastos**, quedando en libertad la dependencia que construye para modificar los presupuestos **específicos**, de acuerdo con las necesidades **que sobre la marcha se** presenten para la ejecución de los trabajos,

- En **relación** con los gastos, la intervención que **establece** la Ley es tan estricta **que** muchas veces **los** programas de ampliación de los servicios o de reestructuración en la organización de **una** dependencia se demoran, por los innumerables trámites que deben **cubrirse**.

Indudablemente que el control presupuestal **es** indispensable **y** la verificación de los gastos es **una** necesidad, pero, en nuestra opinión, la Ley de **Egresos** en vigor, es **tan** rígida que **no** permite ya la correcta operación **del** presupuesto; retrasando, en ocasiones, la **marcha** de las labores de las dependencias.

Las autoridades **hacendarias se han** esforzado constantemente en dotar de flexibilidad a la Ley y su Reglamento, interpretando sus **artículos** con el objeto de hacer más **flúida** la ejecución del presupuesto. Sin embargo, las características **de** esta-norma jurídica son **tales** que, a pesar de estos esfuerzos, los problemas que se plantean en el ejercicio presupuestal no han podido superarse totalmente.

-D.-"Puede afirmarse **que**, dentro' de los organismos **estatales**, uno de los principales obstáculos **que** frenan la eficiencia de las labores administrativas' es la supervivencia de prácticas **inadecuadas**, no funcionales. Tal es el caso de **ciertas** dependencias como almacenes, correspondencia, archivo, etc.

En estos casos, los **excesivos trámites burocráticos** y 'los **múltiples** controles establecidos son una rémora para la administración pública. El problema se ha agravado debido al aumento del volumen de trabajo de las **oficinas** públicas, a la falta de mecanización y a que **los** sueldos existentes **impiden** la contratación de personal especializado.

Será indispensable pagar mejor al factor trabajo y elaborar estados de costos unitarios, globales y departamentales, así como estudios de tiempo y movimientos, para hacer más **expeditos** los trámites y eliminar los "cuellos de botella" tan frecuentes en las labores administrativas.

E.-Dentro del desarrollo económico del país, la planeación o programación de las actividades gubernamentales reviste una especial importancia. Los recursos económicos deben utilizarse de **modo** que los resultados obtenidos, a corto y mediano plazo, sean los más eficientes; máxime si se **trata** de un país donde la tasa de incremento demográfico es muy elevada y, en consecuencia, la tasa de desarrollo debe ser mayor aún para impedir el estancamiento la absorción del capital. "

La Secretaría de Comunicaciones y Obras **Públicas**, durante la **presente administración, inició los trabajos** para planear en forma integral el programa de construcción de obras y prestación de servicios que llevaría a cabo. Este programa ha sido afinado o modificado de acuerdo con las necesidades viales del país, y los estudios técnicos efectuados lo han perfeccionado de modo que, dentro de las limitaciones que un plan de este tipo necesariamente tiene en México, el programa satisface en términos generales las necesidades de un Plan Nacional de Comunicaciones. Las nuevas especificaciones de construcción elaboradas por la SCOP señalan normas técnicas para la proyección, contratación y ejecución **de** las obras, estableciendo sistemas de costos y normando los procedimientos técnicos y administrativos de construcción, de tal manera que el desarrollo de las obras en la Secretaría se efectúa con técnicas avanzadas y sistemas altamente eficientes.

Los programas de Telecomunicaciones se han planeado cuidadosamente, con base en estudios técnicos, para determinar la demanda de servicios de radio, teléfono, telégrafo, teletipos, etc. Los sistemas electrónicos de Telex y de Micro-onda, establecidos en coordinación con la iniciativa privada y con la cooperación técnica de diversas Dependencias del Gobierno **Federal**, constituyen un ejemplo de cómo puede elaborarse un plan nacional para prestar un servicio público en colaboración con Dependencias del Ejecutivo Federal y el **sector** privado. Los caminos y los ferrocarriles se construyen, por lo tanto, integrando un plan armónico de comunicaciones con los servicios electrónicos, telegráficos, postales, aéreos, etc.

Durante el presente sexenio, la administración pública mexicana dió un paso de gran importancia al establecerse la Comisión de Inversiones, organismo dependiente del Ejecutivo Federal, que se ocupa de estructurar mejor el gasto **federal**, estableciendo al efecto, en coordinación con las dependencias encargadas de ejecutar las obras, programas debidamente jerarquizados **para** dar así unidad político-económica a la labor gubernamental. El avance ha sido muy importante; sin embargo, será necesario que tanto los técnicos como los administradores presenten los proyectos acompañados de estudios que traten de establecer, cuantas veces sea posible, la relación costo-beneficio, a fin de obtener el máximo rendimiento en las inversiones federales.

## *Análisis del presupuesto en la S.C.O.P.*

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas es la Dependencia del Ejecutivo que opera el presupuesto más alto de la Federación. En 1958 se aprobó una asignación original de 1,400 millones de pesos. Es la SCOP también la que cuenta con mayor número de dependencias con importantes asignaciones presupuestales. Basta enumerar las Direcciones de Caminos, Correos, Telégrafos y Ferrocarriles en Construcción, para apreciar la diversidad e importancia de los servicios públicos federales canalizados al través de esta dependencia.

Es por eso que la administración reviste una especial importancia en la SCOP. Para hacer frente a la creciente demanda de obras y servicios públicos en los últimos años, se ha procurado mejorarla, y con este propósito se creó la Dirección General de Administración, dependiente de la Oficialía Mayor, que opera como coordinadora en todos los aspectos de carácter administrativo. A la vez, en cada dirección o departamento existe un departamento u oficina administrativa que se encarga directamente de resolver los problemas particulares de cada dependencia, funcionando además como consultora del director o jefe de departamento, y manteniendo una interrelación estrecha con la Dirección General de Administración a fin de solucionar aquellos problemas que, por su índole, merecen un trato especial por parte de las autoridades de la Secretaría; en esta forma se establece el vínculo con la Oficialía Mayor y el Titular del Ramo.

### *Ejercicio y Análisis Presupuestal en la S.C.O.P.*

Considera esta dependencia que uno de los mejores métodos de control y coordinación es la mecanización de las labores contables; así, pues, posee un equipo de máquinas de contabilidad y un sistema de máquinas eléctricas que le permiten llevar un control al día de todos los movimientos que se registran en el ejercicio del presupuesto. Además se ha creado el Departamento de Análisis del Presupuesto, con el propósito de lograr un mejor conocimiento del ejercicio. En este departamento se elaboran tres tipos de estudios: a) de análisis presupuestal; b) de ingresos y c) de costos.

#### A).—Análisis Presupuestal.

Los estudios presupuestales se han dividido en tres aspectos: estadístico, administrativo y de investigación e información económica.

##### 1o.—Aspecto estadístico.

Conociendo de antemano la importancia y magnitud de los movimientos presupuestales, por medio de transferencias compensadas y de reducciones

y ampliaciones liquidadas, se estableció un control de estos movimientos para conocer en detalla-los cambios estructurales que se efectúan en el presupuesto de la Secretaría al ser ejercido, y poder proponer modificaciones a la estructura del de años siguientes.

También; desde el punto de vista estadístico, se determinó la necesidad de agrupar las asignaciones presupuestales y el ejercicio correspondiente de aquellas dependencias cuyas funciones se consideran similares, obteniéndose así la clasificación funcional del presupuesto de la Secretaría. Esta clasificación comprende las funciones de Construcción, -Planificación y Proyección, -Operación, -Promoción y Reglamentación de los Transportes, -Inversión y Protección Social, -Administración, -Servicios Generales. (Gráfica No. 1).

## 2o.—Aspecto administrativo.

Inicialmente, el análisis del presupuesto tiende a compendiar los estados contables, que mensualmente se elaboran por partidas y por Ordenes de Pago "E" globales, en uno solo que reúne los conceptos relativos al Gasto Total Efectivo, Compromiso y Saldo en Ordenes de Pago "B", Compromiso en Partida, Saldo en Partidas y Asignación Líquida. (Gráfica No. 2). Esta primera fase del análisis permite; además, representar gráficamente los conceptos fundamentales del estado mensual de los presupuestos de cada dependencia de la Secretaría, lo que facilita a las Autoridades Superiores y a los directores y jefes de departamento la interpretación general y particular del ejercicio mensual del presupuesto, y permite hacer hincapié en los hechos o elementos determinantes de la situación observada por ejemplo: los capítulos que cuentan con mayores saldos o cuyos gastos son más fuertes, y las partidas que condicionan la situación particular de cada capítulo. (Gráficas 3 y 4). La ilustración gráfica muestra también, con gran objetividad, los incrementos o reducciones del presupuesto total de cada dependencia, y ayuda a determinar, con relativa facilidad, en qué fase del ejercicio del presupuesto el trámite de los documentos ha tenido retraso u omisión. (Gráfica No. 5). Además del estado general por partidas y órdenes de pago, se elabora mensualmente uno de las obras conforme a contrato, con el ejercicio de partidas y el gasto que registra cada una de las órdenes de pago expedidas a los diferentes contratistas de la SCOP; de esta manera los titulares de la Secretaría y los Directores tienen, además del informe técnico sobre los avances de las obras, el informe administrativo sobre los contratos y órdenes de pago expedidas, así como las estimaciones de obras que gravan estas últimas.

## 30.-Investigación e información económica.

La investigación e información económica relativa al control del ejer-

CICLO del presupuesto tiene por objeto analizar los recursos, de acuerdo con las funciones primordiales de la SCOP, para prever así los posibles cambios en la estructura del presupuesto.

Es indudable que las actividades desarrolladas por la Secretaría repercuten en la economía nacional: comunicando al país a través de carreteras, caminos vecinales y ferrocarriles; facilitando la intercomunicación, con el servicio de Correos y Telecomunicaciones; reglamentando la transportación por los caminos carreteros y férreos y por la vía aérea; supervisando la radiotransmisión, etc. Para mantener estos servicios y atender a que se desarrollen conforme a las necesidades crecientes de la Nación, es necesario, desde luego, disponer de recursos cada vez mayores. Estos recursos se emplean en forma diversa: en la creación de Activos, como son los caminos carreteros y férreos, los aeropuertos y los edificios para instalar sus oficinas, etc.; en la adquisición de Activo existente, como maquinaria y equipos; en la retribución al factor trabajo, constituido por más de 50,000 trabajadores de diversas categorías y especialidades; en la adquisición de materiales de uso necesario en oficinas, talleres, campamentos, laboratorios, etc.; en pagar servicios, como el de energía eléctrica, renta, etc.; en transferencias del sector público al privado que favorecen el fomento de caminos carreteros en cooperación y vecinales; y en la capacitación técnica del personal, subsidios a empresas descentralizadas para mejorar comunicaciones, etc. (Gráfica No. 6).

Esta simple descripción del destino de los gastos pone de manifiesto la importancia que tiene un buen control del ejercicio presupuestal, gracias al cual se analizan correctamente los recursos y su aplicación, de modo que pueda medirse la influencia que ejercen en la economía nacional.

Disponiendo de instrumentos tan valiosos como son el control de las transferencias y de las ampliaciones y reducciones líquidas, las clasificaciones funcionales y la clasificación económica de los gastos según sus diversos destinos, puede perfectamente fundarse una estructura del presupuesto que permita lograr, en lo futuro, mejor distribución de los recursos por dependencias, por capítulos y por partidas específicas, siguiendo siempre, como es natural, el programa de labores trazado para la Secretaría.

## COSTOS E INGRESOS

Se ha reconocido tradicionalmente que una de las labores primordiales en una administración eficiente es el manejo del gasto y la correcta utilización del ingreso. Lo anterior, que es una premisa económica en cualquier empresa privada, es también norma fundamental de conducta en la admi-

ministración de las dependencias gubernamentales, en cuya operación, como **en el caso** de la SCOP, convergen dichos factores: gasto e ingreso. Con fundamento en estas premisas, se han elaborado estudios analíticos para conocer los costos de operación de la Secretaría, independientemente de los estudios detallados que se elaboran sobre costos globales y unitarios de **obras**.

En estos estudios se tratan los siguientes aspectos:

- 1.-Conocimiento histórico de los costos.
- 2.-Análisis del costo y su estructura.
- 3.-Implantación de sistemas de costos.
- 4.-Relación costo-ingreso. ,
- 5.-Relación costo-servicio.
- 6.-Costo por servicio.
- 7.-Costo departamental.
- 8.-Costo por oficina.

Los estudios de ingreso están íntimamente ligados a los anteriores, ya **que** conjuntamente determinarán los coeficientes de medición, tales como costo-servicio y costo-ingreso. Actualmente se analiza el comportamiento del ingreso en diferentes períodos anuales, tratando de conocer con mayor amplitud su comportamiento estacional y, asimismo, compararlo con el comportamiento de los egresos efectuados por las diferentes dependencias de la SCOP. También se realizan **análisis** parciales para determinar cuales son las causas que han provocado la fluctuación de tales ingresos, y se establece la comparación mensual gasto-ingreso con objeto de determinar, objetivamente, los desequilibrios que se presentan en la operación de los servicios.

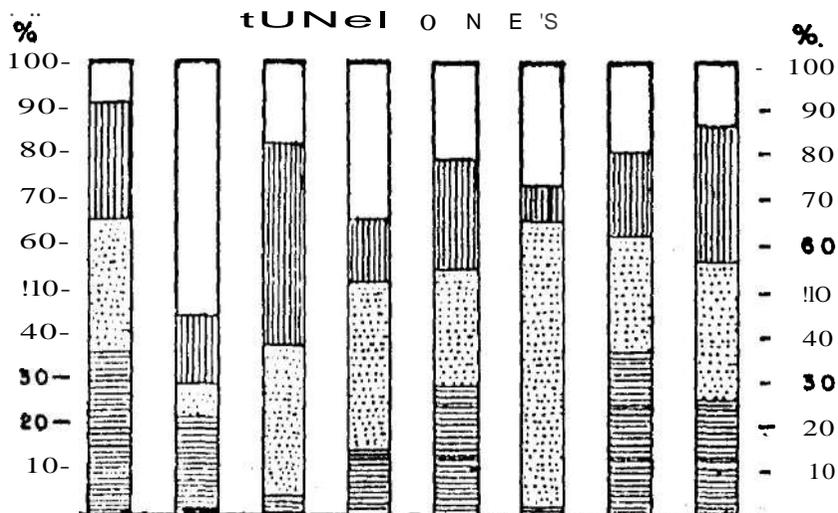
### *Conclusiones:*

A pesar de los adelantos registrados en la administración pública mexicana, ésta no alcanza un nivel de eficiencia deseable. Para lograrlo será necesario introducir reformas, entre las que destacan: a) modificación de la Ley de Egresos con objeto de hacerla flexible, b) modificación de la estructura presupuestal para que el ejercicio del presupuesto sea más fluido, c) preparación del personal especializado en la administración pública, y creación de un tabulador especial para retribuir al personal técnico administrativo, con el fin de lograr una eficiencia mayor del factor trabajo, d) establecimiento de un sistema de costos para afinar la estructura administrativa de las dependencias gubernamentales, y obtener así mayor eficiencia de los factores utilizados, e) mecanizar el control de almacenes, archivos, etc., cuando el volumen de trabajo haga indispensable perfeccionar los sistemas de registro, para acelerar los trámites.

No. 1

## EstADa FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO DE LA S E e R E T A R I A (MARZO 1958)

- 1- CONSTRUCCION
- 2- PLANIF. Y PROYECCION
- 3- OPERACION
- 4- PROM. y REGIo. TRANSP.
- 5- INVERS. Y PROTEC. SOCIALES
- 6- ADMINISTRACION
- 7- SERVS. GRAI.ES.



(MILLARES DE PESOS)

LIQUIDO TOTAL

F-1 889 868

F-7 TOTAL

21371 1397 897

GASTO TOTAL EFECTIVO



82 158 12 152 78 927 11 021 2 238 3 1122 4 265 194274

COMP. O. DE P. 8.



230 243 3067174098 4151 2 699 1 035 4097 419 388

COMP DE PARTIDA



254 224 166214084911 510 2 647 7 716 5 077 423 6811

SALDO TOTAL DISP.

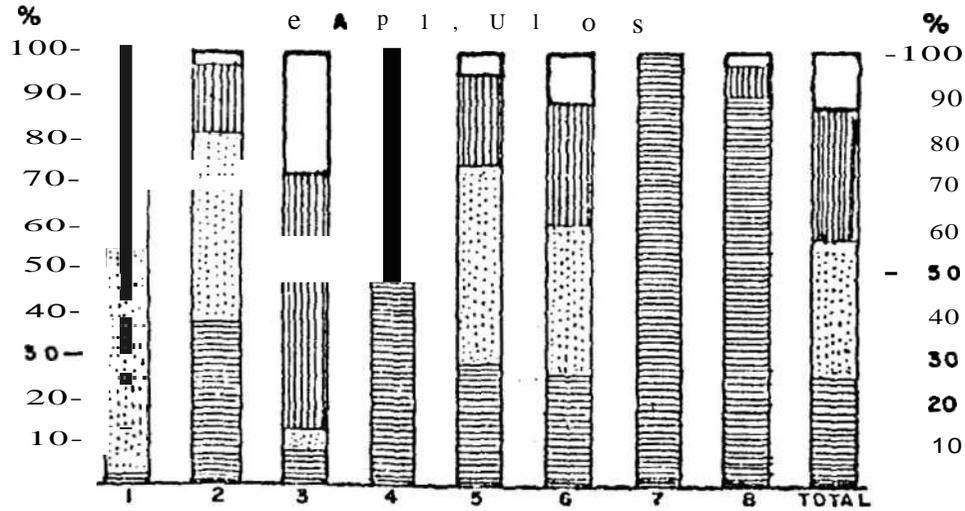


323 243 4 368 17 692 3 978 3 145 186 7 938 360 550

Nº. 2

ESTADO DEL PRESUPUESTO DE LA  
SECRETARIA  
(MARZO 1958)

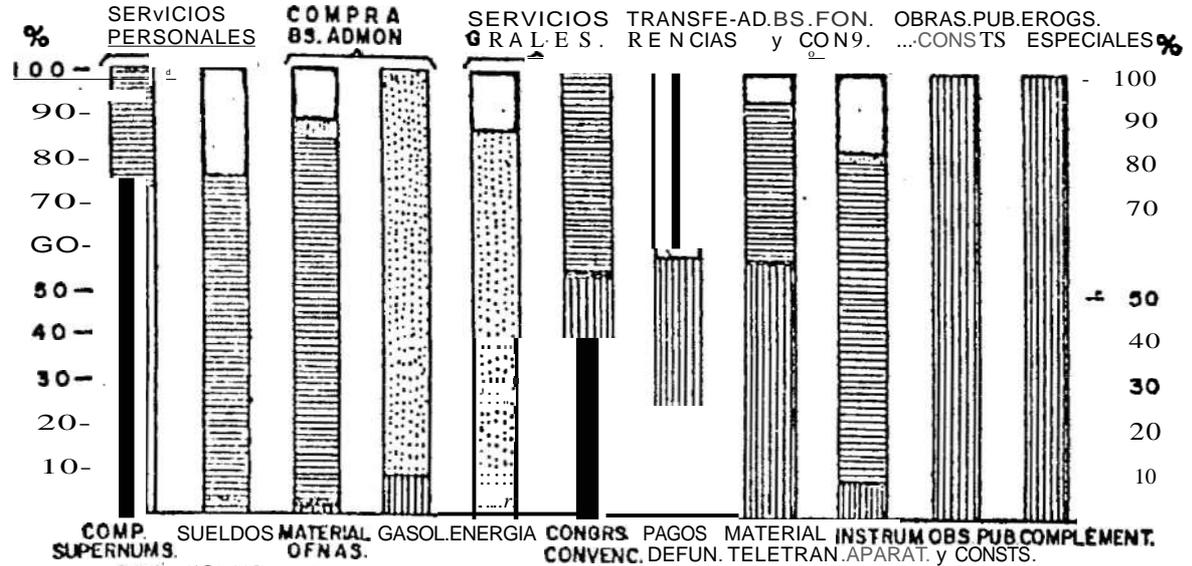
- 1-SERVS PERSONALES
- 2-COMPRA BS ADMON.
- 3-SERVS GRAL ES
- 4-TRANSFERENCIAS
- 5-AD es FOM y CONS.
- 6-OBRAS PUB Y CONSTS.
- 7.-INVS FINANCIERAS
- e-EROOS ESPECIALES



TIPO DE GASTO	1	2	3	4	5	6	7	8	TOTAL
HOUIDO T O T A L	274 272	26 240	49 369	29 1745	22 626	730 002	768	2 875	1397 897
GAOSTO TOTAL EFECTIVO	59 449	768	14 574	41 631	118 478	590		60	194 274
COMP. O. DE P. O.	64 109	4 105	291 36	111 921	48 37	205 014		218	419 388
COMP. DE PARTIDA	145 545	11 343	, 752	60	10 011	254 974			423 685
s i l D O T O T A L 01 9 P.	5 169	9 976	3 907	138 133	6 594	193 424	768	2 579	360 850

No. 3

PARTIDAS QUE OETERMINAN EL ESTADO DEL PRESUPUESTO DE  
LA O t R E C. G R. A L. O E TELECOMUNICACIONES  
(MARZO 1958)



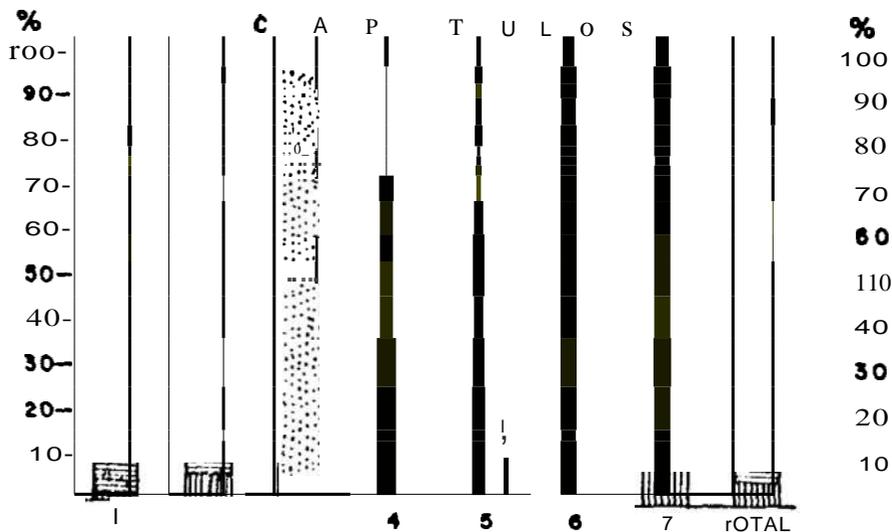
	COMP. SUPERNUMS.	SUELDOS	MATERIAL OFNAS.	GASOL.	ENERGIA	CONGRS. CONVENC.	PAGOS DEFUN.	MATERIAL TELETRAN.	INSTRUM. APARAT. y CONSTS.	OBS PUB	COMPLEMENT.
LIQUIDO TOTAL GASTO	809	65 869	3 000	300	800	100	55	4 000	3 280	2 600	200
TOTAL EFECTIVO	-	16 328	335		103		23	270	978		
CO" P. O. DE P. II.	-		158	277	697				75		
COMP. DE PARTIDA	222	49 344	2 443			47		1 448	2 357		
SALDO TOTAL DIIP.	587		66	23		53	32	2 282	273	2 600	200

No. 4

# ESTADO DEL PRESUPUESTO DE LA OTR. GRAL. DE TELECOMUNICACIONES

(MARZO 1958)

- 1.-SERVS. PERSONALES
- 2.-COMPRA. BS. ADMON.
- 3.-SERVS. GENERALES
- 4.-TRASF. ERENCIAS
- 5.-AD. as. FOM. y CONS.
- 6.-OBRAS PUB. Y CONSTS.
- 7.-INVS. FINANCIERAS

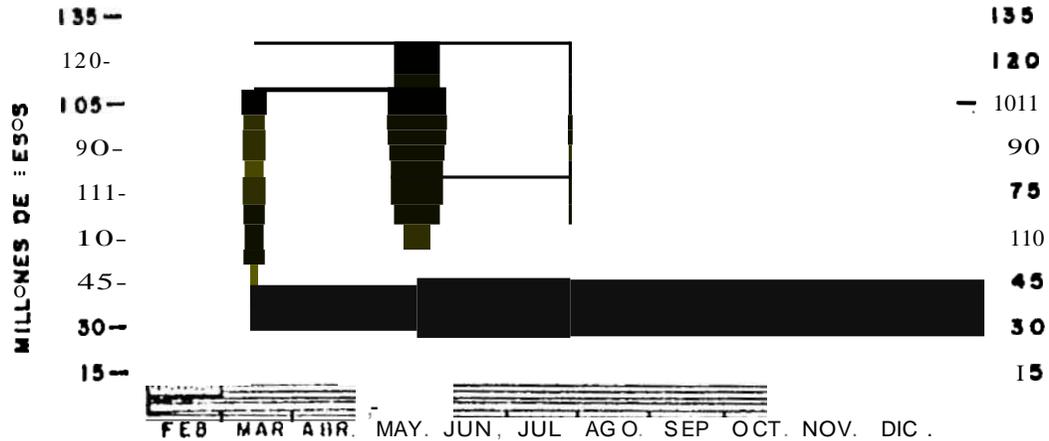


(MILLARES DE PESOS)  
L I Q U I D O T O T A L  
G A S T O T O T A L E F E C T I V O

	I	4	5	6	7	TOTAL	
99 026	80	12 097	2 600	2 12	124444		
19 006	376	23	660		20 465		
26 504	1195	4 964	3 686		36 349		
52 462	3 239	79	4 803		60 583		
1 064	308	88	67	2 728	2 600	212	1 047

No. 5

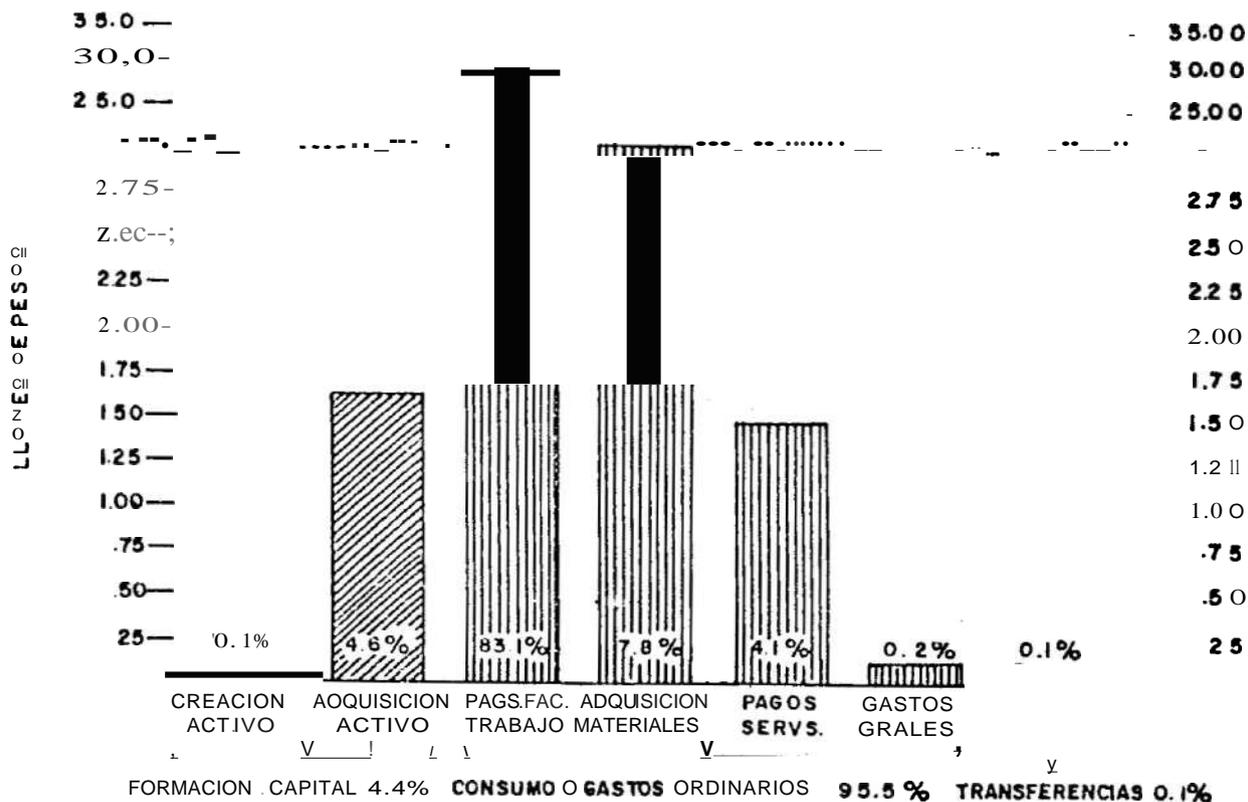
EJERCICIO MENSUAL DEL PRESUPUESTO DE LA  
DIREC.GRAL. DE TELECOMUNICACIONES  
( 1 9 8 7 )



	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
<b>LIQUIDO TOTAL</b>	118	122	124	127	127	128	131	129	130	133	133
<b>SALDO PARTIDA</b>	78	118	127	109	72	26	2	87	37	244	244
<b>COMPROMISO PARTIDA</b>	3	55	51	44	52	41	20	19	13	8	2
<b>COMPROMISO D.DE P...</b>	29	428	276	222	198	175	159	134	10	116	76
<b>GASTO TOTAL EFECT</b>	8	22	31	43	62	67	84	84	104	112	121

No. 6

DESTINO DE LOS GASTOS DE LA  
 DIRECC. GRAL. DE TELECOMUNICACIONES  
 (AL 31 DE MAYO DE 1958)



## COMISION -NACIONAL DE VALORES\*

*PRAXEDES E. REINA HERMOSILLO*

No podría entenderse la existencia de un representante de la Comisión Nacional Bancaria en la de Valores, sin conocer el contenido funcional de aquélla y la evolución del sistema regulador o controlador de la banca, que se inició en el año de 1897. Esto justifica la siguiente resumida exposición:

a) La Ley General de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1897, estableció el primer sistema administrativo de regulación de la banca del país, en una forma directa e indirecta. La primera correspondía a la Secretaría de Hacienda mediante el nombramiento de interventores, y la segunda al público en general a través de la publicidad que los bancos deberían de proporcionar con los datos necesarios para exponer su verdadera situación.

Conviene recordar lo que se dijo en la exposición de motivos de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897 sobre el sistema de inspección, por ser el primero que se reguló en México, tanto en beneficio de las instituciones de crédito, como del público en general:

La vigilancia de las Instituciones de Crédito se ejercerá de dos maneras: o por la Secretaría de Hacienda, mediante el nombramiento de interventores, o por el público en general, en virtud de la publicidad que deben dar los bancos a determinados datos y documentos.

Los interventores podrán ser nombrados exclusivamente para cada banco, o sólo para casos determinados;" y se ha procurado precisar sus funciones, para evitar dificultades, siempre temibles tratándose de una misión tan delicada. A este fin, había que sortear escollos de diverso carácter: unos que dimanaban de la explicable tendencia de los vigilados, de disminuir la suma de facultades de los vigilantes; y otros que se derivan de la propensión muy común en los que tienen a su cargo funciones inspectoras, de llevar hasta el exceso su desempeño.

De acuerdo con esto, se dispuso en la Ley que la Secretaria de Hacienda ejercería la vigilancia de todas las Instituciones de Crédito, por medio de

---

\* ,Continuaciémdel artículo anterior,

**interventores** nombrados exclusivamente para cada banco, o especiales en **casos** determinados, y a quienes se darían las instrucciones convenientes para la mayor eficacia de su intervención.

Los interventores, para quienes estaba prohibido ingerirse en la administración de los bancos, ser accionistas o deudores en cualquier forma de éstos, y comunicar a **terceros** cualquier dato bancario, excepto sus informaciones a la Secretaría de Hacienda, tenían las siguientes funciones:

- a) Dar fe de la exhibición total o parcial del capital social del banco;
- b) **Intervenir** y autorizar con su firma los cortes de caja mensuales de **cada** institución, y los balances, también mensuales, que diesen a conocer la situación real de las operaciones del banco;
- c) Cuidar de que se **practicaran** los cortes de caja extraordinarios que **ordenara** expresamente la Secretaría de Hacienda;
- d) **Exigir** comprobación, cada vez que lo estimaran **conveniente**, de la **existencia** en caja, y de las cuentas que demostraran la cantidad y el valor de los títulos de crédito emitidos por el banco;
- e) Autorizar con su firma los títulos de crédito **que** debieran ponerse en circulación, una vez que hubiesen sido timbrados y requisitados por las oficinas del Gobierno;
- f) Cuidar de que el monto de los títulos de crédito puestos en circulación no excediera de la cantidad que cada banco tuviese derecho de emitir;
- g) Presenciar y certificar la cancelación de los títulos de crédito y **la** incineración o destrucción de éstos y de sus cupones, en su caso, autorizando el acta respectiva, que también sería firmada por el gerente y el cajero o contador de la institución;
- h) Llevar en un libro especial cuenta y razón del número, de la serie y **del** valor de los títulos de crédito cuya circulación autorizaran, y de los que debieran cancelarse o destruirse;
- i) Asistir a los remates y **sorteos que** los bancos llevaran a efecto en sus oficinas;
- j) Vigilar el cumplimiento de la ley, el de la concesión y el de los estatutos, sin ingerirse en las operaciones comerciales del banco, y poniendo inmediatamente en conocimiento de la Secretaría de Hacienda cualquier infracción que observaran, de la cual darían también aviso al éonsejo de administración del banco; y
- k) Rendir en los meses de enero y de julio **de** cada año un **informe** minucioso de todo lo que hubieren hecho en el ejercicio de sus funciones, durante el semestre anterior, y que contuviera también los datos **estadis-**

ticos relativos al movimiento de numerario, a la circulación de los títulos de crédito, y los demás datos "obligados.

Por medio de este sistema, la Secretaría de Hacienda conocería la situación de los bancos dentro del mercado de valores, entre otras cosas. Además, el público podría ejercer su **vigilancia** indirecta a través del conocimiento del activo y pasivo de los bancos por las publicaciones que deberían hacerse, en los términos establecidos en la Ley.

Desde 1897 se **ha** venido perfeccionando el sistema de vigilancia directa encargada a una autoridad administrativa y el de vigilancia indirecta para el que se ha logrado una mayor educación del público.

En la época revolucionaria, con el propósito de que los bancos de emisión ajustaran su circulación fiduciaria a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones de Crédito, para cuyo efecto se fijaron plazos en el decreto que se publicó en el "Constitucionalista", Diario Oficial, el 10 de octubre de 1915, se pensó en la conveniencia de crear un órgano específico de inspección y, de acuerdo con esto, se expidió una circular publicada en el Diario Oficial del 30 de octubre de ese mismo año, en la que se facultó a la Secretaría de Hacienda, en atención a sus facultades de inspección directa, para constituir, dependiente de la misma, una Comisión reguladora e inspectora de Instituciones de Crédito que se compondría de un Presidente y cuatro Vocales. La integración era la siguiente: Presidente, el encargado de la Secretaría de Hacienda; Vocales primero y segundo, los que nombrara la propia Secretaría; y tercero y cuarto, los jefes de los **departamentos** consultivo y de crédito de la misma; en la inteligencia de que éstos sólo tendrían voz informativa en las deliberaciones de la Comisión, a la que se dieron todas las facultades de los interventores y otras importantes sobre el funcionamiento de las Instituciones de Crédito, previa consulta a la Secretaría de Hacienda. Los emolumentos se pagarían por esta Secretaría con cargo a la partida respectiva.

Esta Comisión constituye un antecedente de la que después se creó en el año de 1924 con el nombre de Comisión Nacional Bancaria para realizar la "vigilancia directa sobre el sistema bancario en general. Todos los inspectores o interventores dependerían de la Bancaria, y ésta, a su vez, de la Secretaría de Hacienda.

En la exposición de motivos del decreto de 24 de diciembre de 1924 que creó a la Comisión Nacional Bancaria (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de ese mismo mes), se dice:

El Gobierno ha creído que debía inyectar nueva vida en la inspección bancaria poniéndola en manos de un organismo en cierto modo inde-

pendiente y dotado de funciones propias, así como por medio de inspectores que, en vez de estar adscritos en un banco y remunerados por él, lo que los conducía a identificarse con el establecimiento, se encuentren a las órdenes de la Comisión y la representen en un momento dado.

Los objetos fundamentales de la inspección eran los mismos que desde el principio se habían venido estableciendo en el derecho bancario mexicano, como se advierte del artículo 134 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 1925), correspondiente a los artículos 113 y 114 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897. Pero, a diferencia de la Comisión de 1915, los miembros de la de 1924 no podrían desempeñar ningún puesto público por el que recibiesen sueldo. Esto, sin embargo, no la hacía independiente o autónoma, porque debería comunicar a la Secretaría de Hacienda, después de cada Junta, las resoluciones y recomendaciones que hubiere aprobado, a fin de que esta dependencia del ejecutivo las ratificara, modificara o rechazara.

En la Ley de Instituciones de Crédito de 1932 se ampliaron las funciones de la Comisión y se estableció que los bancos pagaran las cuotas respectivas para compensar los gastos de esa agencia administrativa, aprobados por la Secretaría de Hacienda.

En la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 se otorga representación dentro de la Comisión Bancaria a elementos de la banca con el fin, según la exposición de motivos, de dar cauce regular por donde los intereses bancarios puedan manifestarse y guardar contacto con el Poder Público, en sus problemas de orden general y en los que afecten a la política bancaria y de crédito. Por esto la Comisión se compone de un *Pleno* y de un *Comité Permanente* compuesto por vocales independientes nombrados por Hacienda de acuerdo con los requisitos de ley; pero conservando la Comisión la dependencia funcional de la propia *Secretaría*. En esta Ley de 41 se perfecciona el cuadro de inspección y se establece que los delegados, visitadores o inspectores de la Comisión tengan las facultades que ordinariamente competen a los comisarios de las sociedades anónimas, con lo que pueden con entera libertad:

a) Tener acceso y revisar todos los libros principales y auxiliares de contabilidad, así como los títulos, documentos y contratos que acrediten o representen el activo o las responsabilidades de las instituciones u organizaciones sometidas a su inspección;

b) Verificar las existencias de caja o efectivo o en valores; practicar los *arqueos* o comprobaciones necesarios; cerciorarse de la existencia de los bie-

nes, títulos, afectos o de cualesquiera otros valores que aparezcan como colateral de las operaciones de crédito;

e) Verificar la legalidad de las operaciones que efectúen dichas instituciones u organizaciones y hacer la estimación de los valores del activo, conforme al artículo 96;

d) Comprobar que las inversiones de las distintas instituciones u organizaciones están hechas en los términos de esta Ley y guardando los porcentajes establecidos en la misma;

e) Verificar que los títulos expedidos por los Almacenes Generales de Depósito, correspondan a las mercaderías efectivamente en custodia;

f) Intervenir en el acta de emisión de los títulos y valores a que se refiere esta Ley, asistir a los sorteos, llevar en libros especiales cuenta y razón del número, serie y valor de los títulos emitidos; y presenciar y certificar su cancelación en los términos en que la Ley lo establezca así; y

g) En general, ejercer las demás funciones que la Ley señala expresamente, las que les encomiende el Reglamento de Inspección y Vigilancia y las que les ordene el Presidente de la Comisión.

Basta este breve resumen de la evolución del sistema regulador o controlador de la banca del país para comprender la posición de altura de la Comisión del ramo para dirigir la emisión de valores bancarios, vigilar la inversión en valores de los recursos respectivos de la banca, así como el funcionamiento de las bolsas de valores que le correspondía antes de que apareciera la Comisión Nacional de Valores.

De 1911 a 1946, época en que se realizó un apreciable crecimiento de los valores bancarios<sup>1</sup>, la Comisión respectiva adquirió mayor conocimiento del mercado de tales títulos y de los valores objeto de inversión de los recursos de la banca. Todo lo anterior explica y justifica su presencia en la Comisión Nacional de Valores, como un gran auxiliar en el ejercicio de sus funciones, principalmente éstas: aprobar el ofrecimiento al público de valores; aprobar, de acuerdo con las condiciones del mercado, las tasas máximas y mínimas de interés de las emisiones de los valores bancarios y de las obligaciones emitidas por conducto o con el aval de las sociedades financieras y, por último, aprobar valores bancarios para algunas ramas de inversión institucional<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Véase Revista de Administración Pública. Órgano del Instituto de Administración Pública de México, N° 4, Octubre-Diciembre 1956. páginas 44 y 45.

<sup>2</sup> Sobre las funciones de la Comisión Nacional de Valores, según el decreto que la creó, de 1946, véase Revista de Administración Pública. Órgano del Instituto ya Citado, N° 2. Abril-Junio 1956, página 46.

En la Comisión de Valores debería haber también un representante de la Bolsa de Valores de **México** que era la única que entonces existía en el país y que estaba **sujeta** al régimen de la Ley General de Instituciones de Crédito y **Organizaciones** Auxiliares de 1941, que siguió, esencialmente, el mismo régimen establecido por la Ley de Instituciones de Crédito de 1932, reglamentado en 1933. Este régimen resultó de una evolución iniciada en el año **de** 1916. En efecto, **el** primer jefe del Ejército Constitucionalista, **encargado** del Poder Ejecutivo de la Nación, en virtud de las facultades extraordinarias de que **estaba** investido, clausuró, hasta nueva orden, las bolsas de valores para evitar especulaciones contrarias a la estabilidad monetaria. Esto se hizo en el decreto de 31 de **mayo** de 1916, publicado en el "Constitucionalista" Diario Oficial del 6 de junio de 1916, que dio al Gobierno facultad para vigilar estrictamente el mercado monetario y el de valores al portador, a fin de evitar toda operación a un tipo distinto del que señalara la Comisión Monetaria.

En un segundo decreto publicado en el Diario Oficial de 18 de julio de 1916, considerándose que ya había pasado el momento más agudo de la crisis monetaria, se levantó la prohibición para operar con valores y se autorizó la apertura de una bolsa de valores en la Ciudad de México, en la inteligencia de que quedaría sujeta a la intervención directa de la Secretaría de Hacienda y a la reglamentación que ésta dictara. En consecuencia, como be dicho en otras ocasiones, la revolución **inició** el nuevo concepto de las bolsas de valores como entidades de responsabilidad pública.

Posteriormente, como consecuencia de un decreto dictado el 27 de junio de 1928 durante el régimen del Presidente Calles, las bolsas de valores quedaron bajo el control de la Comisión Nacional Bancaria, en los términos del reglamento que al efecto se dictara; sin embargo, la regulación oficial **apareció** 4 años después, o sea, en la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares el 28 de junio de 1932, y en el reglamento respectivo de 1933. Desde entonces las bolsas de valores se consideran como instituciones auxiliares de Crédito.

Cuando en 1946 apareció la Comisión Nacional de Valores, pasaron a ésta las facultades relativas a la aprobación del registro y del retiro de valores en bolsa.

Las bolsas de valores, al poner en contacto a compradores y **vendedores**, llegan a realizar importantes funciones económicas y sociales, de las que conviene señalar las siguientes:

- a) Crear un mercado continuo para los valores;
- b) Facilitar la negociabilidad de los títulos;

- e) Fijar precios razonables o bastante representativos de la oferta y la demanda;
- d) Facilitar el uso de los títulos como garantías colaterales;
- e) Establecer u ofrecer cotizaciones continuas y dignas de confianza;
- f) Estabilizar los precios de los valores;
- g) Diversificar las posibilidades de inversión;
- h) Facilitar las corrientes de capital a diversos Plazos;
- i) Disminuir los riesgos a que está expuesto el capital;
- j) **Dirigir** las corrientes **de** fondos hacia usos atractivos por su rentabilidad;
- k) Realizar una publicidad permanente, tanto de las cotizaciones como de las condiciones financieras de las empresas y organismos que los emiten y de las instituciones que intervienen en su distribución;
- l) Contribuir a uniformar y sanear las prácticas comerciales y **financie**ras de las empresas;
- ro) Dar mayor seguridad a las transacciones; y
- n) Ser índice de la actividad económica.

En consecuencia, se explica la utilidad de un representante de las bolsas de valores, que constituyen un importante sector en el mercado de valores, dentro de la Comisión Reguladora de los mismos. El hecho de que las bolsas sean inspeccionadas por esta Comisión, no ha resultado incompatible con esa **representación**.

*(Continuará)*

# EL PROCESO PRESUPUESTAL EN MEXICO r

AGUSTIN LOPEZ MUNGUIA

## 1.-ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE México

### *A. -Introtlucción*

Los Estados de la República Mexicana se unieron para formar un Estado más vasto que representara a todos, para lo cual cedieron parte de sus atributos. Los órganos del Gobierno **Federal** tienen facultades **expresadas** y limitadas, y son los que ejercen la soberanía en los términos de la "Constitución. El pueblo, como **titular** originario de la soberanía y por su propia voluntad se constituyó' en República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y unidos en una **federación**.

En los términos establecidos por la Constitución Federal y en las particulares de los Estados sometidas a las estipulaciones del pacto federal, el **poder** supremo de la **Federación** y los poderes de los Estados se dividen **para** su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Los dos primeros se encuentran investidos de poder de mando y el **judicial** cumple la justicia, controlando la legitimidad de los actos legislativos y administrativos, sin que por ello adquiera preminencia sobre los otros dos poderes,

### *B.-Gobierno*

El Poder Ejecutivo está depositado en el Presidente de los **Estados Unidos Mexicanos**, cuya elección es por votación directa del pueblo; dura en su ejercicio seis años y toma posesión de su cargo ante el Congreso de la

---

Este trabajo es la respuesta a un cuestionario de la **Sección** de Finanzas Públicas del Instituto de Derecho Comparado, de la Universidad de Paris. De ahí su estructura y temas abordados. El **autor agradece** la colaboración del Sr: Humberto Lazcano.

Unión el 1º de diciembre. Como encargado del Gobierno de la República, tiene una serie de facultades que dimanán de la Constitución **Federal** para llevar la dirección de los negocios de la administración pública de la **Federación** y **para** cuyo despacho cuenta con la colaboración de los Secretarios y Jefes de Departamento a los que él **designa** y que, además, realizan el estudio y planeación de la política de conjunto en los diversos ramos de la **administración** activa. Estos funcionarios auxiliares del Presidente de la República, reciben su nombre, funciones y competencia **por** la **Ley** de **Secretarías** y Departamentos de Estado **y** su Reglamento."

Entre las diversas y complejas funciones que tiene encomendadas el Poder Ejecutivo, y solamente para los efectos del presente trabajo, se citan la facultad de iniciar leyes; esto es, el derecho de **elaborar** proyectos que habrán de presentarse a las Cámaras para su discusión, votación y aprobación en su caso. Incluye las de administración de las finanzas públicas de la Federación, cuyo responsable **directo** es el Secretario de Hacienda.

#### *b. -El Parlamento*

El Parlamento en México se personifica en el Congreso de la Unión, en que se encuentra depositado el Poder Legislativo. Dividido en dos Cámaras, la de Diputados se compone de representantes nombrados en elecciones **directas** cada tres años, y la de Senadores' -dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal- se eligen directamente cada seis años. (Artículos 50, 51 Y 56 de la Constitución).

El período ordinario de sesiones comienza **el** 1º de septiembre y concluye el 31 de diciembre de cada **año**. Desde el punto de **vista** de sus funciones fiscales, el Congreso a) revisa la Cuenta Pública de la Federación, que contiene las **operaciones** realizadas por el Gobierno en el año inmediato **anterior** y muestra la situación financiera de la Hacienda Pública de la Federación durante **ese período** y b) examina, discute y aprueba el Presupuesto de Gastos del siguiente año fiscal, considerando a la vez los ingresos necesarios para sufragarlos.

#### *D. -El Proceso Presupuestal*

El **proceso** legislativo presupuestal se divide en las siguientes **etapas**: iniciación, discusión, aprobación, sanción, publicación e -iniciación de la

---

• Esta Ley entró en vigor el 1º de enero de 1947 y su Reglamento fue **expedido** el 26 de marzo de 1947.

vigencia. Conforme a **la** mecaruca constitucional **son** dos los poderes que intervienen en la elaboración de las leyes, el Parlamento en las tres primeras etapas y el Gobierno en las restantes. La publicación se hace en el *Diario* Oficial de la Federación y los *diarios* o gacetas oficiales de los Estados, Distrito y Territorios Federales, contribuyendo la prensa nacional a su difusión y comentario.

• Conviene señalar las facultades de las Cámaras en materia hacendaría. En general se puede decir que las facultades del Congreso Federal se ejercitan **a través** de tres actos: la **expedición** de la **Ley Anual de Ingresos**, la expedición del Presupuesto de Egresos que sólo compete a la Cámara **de** Diputados y la aprobación de la Cuenta Anual o Cuenta Pública."

Para el sostenimiento de la **administración** pública federal, el Gobierno demanda los recursos indispensables, mediante los ingresos que en México, tradicionalmente, se han clasificado en impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y deuda pública; se encuentran **señalados** en la Ley Anual de Ingresos de la Federación **y** tratados en particular en las leyes reglamentarias especiales respectivas. La Ley Anual de Ingresos, se inicia en la Cámara de Diputados y, posteriormente, **es** revisada y votada por el Senado. La publicación compete al Poder *Ejecutivo* de la Unión, tan pronto es aprobada por el Congreso. La Ley de Ingresos revalida las leyes reglamentarias.

## H.-EL PRESUPUESTO

### A.-Su preparación

De acuerdo con la Ley' las diversas dependencias del Gobierno y los otros Poderes Federales deben enviar a la Secretaría de Hacienda los estudios que pretendan modificar sus respectivos ramos para el ejercicio fiscal a que se refiere la preparación. La Secretaría de Hacienda, por su parte, informa a cada una de las dependencias mencionadas, la dotación presupuestal del **ramo** que administra y su propia distribución proyectada, siguiendo las instrucciones del Jefe del Gobierno, y **en** función, entre otros factores, de lo que se haya previsto como ingreso fiscal **probable**.<sup>5</sup>

---

, Artículos 74. **frac.** IV y 65 **frac.** 11, con relación al Presupuesto de Gastos y Arts. 65, Irue, JI; 74, inc. "h", 73, **frac.** VII y 74, Irac, *IV* con relación a los impuestos.

• Art. 5' de la **Ley** Orgánica del Presupuesto de Egresos **de** la Federación.

• **Una** consideración de importancia es la del efecto del gusto público en la **economía**. Ver de Rafael Mancera Ortíz, "*El Presupuesto como estabilizador del Desarrollo Económico*". El Trimestre Económico, Vol. XX No. 4, Dic. de 1953; y "*El Presupuesto y la Economía Nacional*", Boletín Oficial de la Secretaría de Hacienda, Julio de 1957.

En un plazo perentorio el Secretario de Hacienda convoca a las **de-**pendencias **federales** para que designen representantes, a quienes habrá de darles las instrucciones respecto a la preparación del proyecto del Presupuesto y unificar el criterio con relación a los problemas que se **presen-****taren**\*, de manera que a más tardar el 1º de noviembre de cada año, las dependencias del Gobierno y las de los otros poderes de la Unión, envíen sus proyectos preliminares de Presupuesto, ajustados a las sumas que les fueron señaladas.

A partir de esa fecha, la Secretaría de Hacienda empieza a realizar un estudio de cada presupuesto, haciendo las modificaciones que permitan al Gobierno obtener una mayor economía en los ramos de la Administración. Los dictámenes que se realizan con motivo de dichas modificaciones, son dados a conocer a los responsables de las dependencias afectadas. Estas deberán presentar los proyectos definitivos **ajustándose** a las modificaciones señaladas en los dictámenes. Hacienda, con la totalidad de proyectos de presupuesto debidamente estudiados y dictaminados, en el período que concluye antes del día 15 de diciembre de cada **año**, procede a **elaborar** el proyecto definitivo de Presupuesto General que deberá ser sometido a la Cámara de Diputados antes del 15 de diciembre de cada año, fecha límite.

## *B.-Contextura del Presupuesto*

### *a) Clasificación presupuestal*

Las provisiones de egresos de cada ejercicio fiscal, —en México al año de calendario— que corresponden al programa de las actividades, obras y **servicios** públicos a cargo del Gobierno Federal, se agrupan en "Ramos" obedeciendo a una clasificación **administrativa** tradicional y que es, de hecho, una clasificación contable. Estos "Ramos" **son** los presupuestos de cada uno de los órganos de la administración pública y de los otros dos poderes, así como presupuestos especiales que por su naturaleza general no pueden encontrar cabida en los **órganos** mencionados. El Presupuesto de Gastos en la mencionada clasificación tradicional contiene los siguientes 22 ramos:

#### A) Por órganos del Estado:

- I. Legislativo.
- II. Presidencia.
- III. Judicial.

---

\* Art. 5º de la Ley Orgánica del Presupuesto de **Egresos**.

- IV. Gobernación.
- V. Relaciones.
- VI. Hacienda.
- VII. Defensa.
- VIII. Agricultura.
- IX. Comunicaciones.
- X. Economía.
- XI. Educación.
- XII. Salubridad.
- XIII. Marina.
- XIV. Trabajo.
- XV. Agrario.
- XVI. Recursos Hidráulicos.
- XVII. Procuraduría.
- XVIII. Bienes Nacionales.
- XIX. Industria Militar.

B) Por previsiones especiales:

- XX. Inversiones.
- XXI. Erogaciones Adicionales,
- XXII. Deuda Pública.

Cada uno de los ramos a su vez se divide en varios capítulos, como sigue:

I. Servicios personales, o sean las asignaciones destinadas a pagos que se hacen al personal empleado en los distintos órganos del Poder Público.

II. Compra de bienes para administración, que son asignaciones destinadas a la **adquisición** de mobiliario y equipo para ser empleado en las diversas dependencias en su función propia así como para cubrir algunos servicios públicos, principalmente de salubridad y de educación.

IU. Servicios generales, que comprende las asignaciones destinadas para cubrir los gastos complementarios de la administración pública y para la atención de servicios públicos.

IV. Transferencias, que se definen como las asignaciones que como su nombre indica se transfieren en ayudas o subsidios a otros sectores de la población, que se traducirán en la adquisición de **bienes** o servicios, y cuya finalidad es el mejoramiento de niveles de vida de determinados grupos de

**población**, o fomentar actividades de **índole** cultural o económico. Aquí se consideran las subvenciones y subsidios para ayuda y sostenimiento o fomento de actividades de interés general; ayuda o fomento de trabajos, obras o construcciones que llevan a cabo el **sector** público o privado; auxilio a nacionales en el extranjero, a repatriados, a campesinos, a indigentes, a **reclusos**, etc.; a cubrir aportaciones del Estado al sostenimiento de Seguro Social, etc.

V. Adquisición de bienes para fomento y conservación, que comprende la compra de materias primas, equipo, maquinaria, vehículos, fomento y conservación de recursos naturales; construcción y conservación de unidades navales, aéreas, inmuebles, etc.

VI. Obras públicas y construcciones, que son las asignaciones destinadas a cubrir los costos de obras materiales de carácter público.

VII. Inversiones financieras, que son asignaciones destinadas a la inversión en acciones, bonos, obligaciones, participaciones, fideicomisos y títulos de crédito en general, que no sean títulos de crédito registrados en el pasivo del Gobierno Federal.

VIII. Erogaciones especiales, que son las asignaciones destinadas a cubrir determinados servicios especiales cuyo monto está condicionado al **entero** de sus productos; las asignaciones que por su carácter emergente, no fueron abarcadas en el capítulo respectivo; asignaciones destinadas a cubrir deficiencias justificadas en los rubros presupuestales, y, por último, para cubrir las erogaciones de nuevos programas que no se puedan clasificar en las subdivisiones de los artículos hasta no conocer las necesidades de tales programas.

IX. Cancelaciones de pasivo, que son las asignaciones destinadas a pagar la deuda pública en general, incluyéndose capital, intereses y gastos que ocasionan su emisión, colocación y pago.

#### b) *Clasificación económica y funcional*

Como muchos países que utilizan las cifras contables con finalidades de carácter económico, en México se presentan al Congreso, junto con la clasificación por Ramos, los gastos agrupados en una clasificación económica y funcional. El arreglo de las cuentas se inspira en la clasificación que recomiendan las Naciones Unidas en su Manual de Clasificación de las Transacciones del Gobierno. Los conceptos económico-presupuestales y sus subincisos son como sigue:

## 1.-Gastos Corrientes.

- a) Servicios personales.
- b) Compra de bienes para administración.
- c) Servicios generales.

## 2.-Gastos de Capital.

- a) Adquisiciones de **bienes** para fomento y conservación.
- b) Obras públicas e inversiones.

## 3.-Gastos de Transferencias.

- a) Subvenciones y subsidios al consumo.
- b) Ayudas culturales y sociales.
- e) Pagos de seguridad social.
- d) Otras transferencias.

## 4.-Deuda Pública.

- a) Capital.
- b) **Intereses.**
- e) Gastos.

Respecto a la clasificación funcional que agrupa los gastos de acuerdo con las actividades o **funciones** fundamentales del Estado, comprende los siguientes rubros.

- 1.-Comunicaciones y transportes.
- 2.-Fomento agrícola, ganadero y **forestal.**
- 3.-Promoción industrial y fomento comercial.
- 4.-Servicios educativos y culturales.
- 5.-Servicios asistenciales y hospitalarios.
- 6.-Bienestar y seguridad social.
- 7.-Ejército, armada y servicios militares.
- B.-Administración general.
- 9.-Deuda pública.

e) *Utilización económica de las clasificaciones*

La agrupación económica del gasto y la que se hace del ingreso en forma de reacomodo de partidas junto con una serie de elaboraciones complementarias, se utilizan para presentar el resultado monetario de las opera-

ciones del gobierno, anexos a la Cuenta Pública y para proyectar el gasto, ingreso y resultado de las **operaciones** en el presupuesto en cuenta doble, es **decir**, en cuenta *corriente* y en cuenta de capital.

El **déficit** <sup>o</sup> superávit de las operaciones presupuestales del Gobierno Federal, tal como se venía presentando hasta 1954 en la Cuenta Pública, *constituía* el resultado de la comparación de los *ingresos* totales de ley con los egresos **presupuestales** totales; se *trataba* pues **de** un déficit o superávit administrativo, cuya finalidad era cuadrar las operaciones presupuestales. En **vista** de que **tanto en** los ingresos como en los egresos totales se incluían **los movimientos** de deuda y todas las operaciones virtuales o compensadas, este resultado presupuestal tenía poca utilidad para el análisis **del** efecto de las operaciones fiscales en la actividad económica.

Para lograr lo anterior en los Estados 1 y 2, anexos a la Cuenta Pública, se calcula el déficit o superávit monetario de las operaciones fiscales del Gobierno Federal, a base de valores en efectivo y tratando de captar el **traspaso** neto de fondos entre el Gobierno y los demás sectores: un superávit indica que el Gobierno recogió más dinero del que colocó en los otros sectores, y un déficit significa que hizo llegar más dinero del que recogió,

Todos los avances *logrados* hasta la fecha en materia *económico* contable **se** reflejan en la elaboración del Presupuesto en **Cuenta Doble** <sup>7</sup> (Presupuesto ids Capital), que a partir de 1958 constituye una forma regular **de presentación** de las cuentas del Gobierno Federal.

El Presupuesto en Cuenta Doble precisa el origen y destino del ingreso y **el** gasto público y como su nombre lo indica, comprende los ingresos y gastos del Gobierno en dos grandes secciones: la cuenta corriente y la cuenta de capital. Se precisa así el origen y el destino económico del gasto público **lo** que permite en forma simplificada y sistemática conocer el sentido de **la** acción gubernamental en la corriente de ingresos y su participación en el monto y estructura del gasto nacional.

Los ingresos corrientes se generan de los ingresos tributarios (impuestos) y de los ingresos no tributarios (intereses, dividendos, etc.) y los gastos del **mismo** carácter son los que significan una disminución de las existencias de numerario que no aumentan el activo fijo del Gobierno (mantenimiento de servicios públicos tradicionales y transferencias). Los ingresos de capital provienen **de** la realización **de** activo (*ejemplo*, venta de **propiedades** nacionales) y el gasto del mismo carácter incrementa el patrimonio del Gobierno

---

<sup>7</sup> Para una **explicación** completa, ver *El Presupuesto en Cuenta Doble*, por Rafael Urrutiá MiUán, Investigación Económica, No. 69, Primer Trimestre de 1958.

{obras públicas e inversión financiera). La cuenta corriente refleja la **variación** de las disponibilidades del Gobierno y la proporción en que se **financian los gastos administrativos con recursos ordinarios**.

La cuenta de capital, por su parte, refleja la **contribución** del Gobierno a la formación de **capital** del sector público lo que en un país como México es de suma importancia, por la responsabilidad del Gobierno de promover el desarrollo económico, así como la parte que de esta inversión se cubre con un **excedente** de la cuenta corriente y la política que en materia de deuda pública corresponde de acuerdo con las necesidades reales de crédito del Gobierno.

### *C.-La Comisión de Inversiones*

El desarrollo económico de México durante los últimos lustros ha sido auspiciado, fortalecido y realizado en ocasiones directamente por el Gobierno Federal. Las cantidades que por el renglón de inversiones (*d. supra*) han ido en aumento año con año y sólo han disminuido en los años en que peligraba la estabilidad de precios, debido al comportamiento de la inversión privada. Este papel explica la preocupación del Gobierno por lograr una adecuada orientación y coordinación de los programas de inversiones de las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal,

En la formulación de los presupuestos interviene la Comisión de Inversiones<sup>8</sup> y al efecto, determina los niveles convenientes de inversión pública, **considerando las** necesidades de inversión y atendiendo a los recursos financieros disponibles, **situación** monetaria y cambiaria y aquellos otros elementos ligados a la inversión.

Aunque tiene antecedentes de 1947, la Comisión de Inversión, como funciona actualmente es producto reciente: de un decreto presidencial del 7 de septiembre de 1954, que encomendó a la Comisión "estudiar los **proyectos** de inversiones que **reciba** con objeto de valorar, en **consonancia** con las más apremiantes necesidades del país, la importancia particular que cada obra reviste en su aspecto económico y social . . . someter a **la** consideración **del** Ejecutivo un programa coordinado y jerarquizado de las inversiones públicas . . ."

La forma como opera la Comisión es la siguiente: con anticipación al próximo ejercicio fiscal se solicitan a las dependencias del sector público sus

---

<sup>8</sup> Ver "*Comisión de Inversiones*", por Raúl Salinas Lozano, Revista de Administración Pública, México, D. F., Núm. 5, marzo de 1957.

programas de inversión; a la vez; la Secretaria de Hacienda comunica a la Comisión los *recursos* disponibles **para** inversión (los que pueden afectarse al **alza** por parte de la Comisión). Con ambos **elementos**, la Comisión estudia y jerarquiza los planes de inversión de los sectores y considerando, a la **vez**, el impacto económico de los mismos, los somete a **la consideración** del Ejecutivo. En su oportunidad y una vez que el Congreso ha autorizado el programa de gastos **totales** que le ha sometido el Ejecutivo, la Comisión de Inversiones anuncia a las **distintas** dependencias el **programa** que le ha sido autorizado **por** el Jefe del Ejecutivo, así como las condiciones a que se debe someter para su ejecución.

#### *D.-Presentación del Presupuesto*

##### *a) Su envío al Congreso*

El proyecto de presupuesto es enviado por la Presidencia de la República a la **Cámara** de Diputados (que tiene la exclusiva facultad de discutir y votar el presupuesto) donde es turnado a la Comisión de Presupuestos y Cuenta, **que** lo revisará y devolverá **a** la Cámara **para** su discusión y votación.'

Al proyecto de gastos se acompañan **estimaciones** de los recursos totales **por** obtenerse en el ejercicio, que se detallan en el proyecto de Ley de **Ingresos para** el año financiero en cuestión.<sup>10</sup>

El proyecto definitivo de **Presupuesto** de Gastos y los documentos a **que** antes se ha hecho referencia, deberán ser depositados a más tardar el 15 de diciembre de cada año, ante la Cámara Baja, por el Ejecutivo por conducto de la Secretaria de Gobernación que es el órgano **de** enlace con los otros poderes de la Unión.

Como se **ha** esbozado en un principio, el marco legal que sirve de base para la preparación y presentación del Presupuesto, **está** constituido por la

---

• Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de discutir y votar el presupuesto de gastos según lo establece la Fracción IV del Artículo 74 Constitucional; por consiguiente el Senado no interviene en la deliberación y votación.

<sup>10</sup> La Ley de Ingresos contiene los enunciados de los conceptos de **recaudación** de los **recursos** que deberá arbitrarse el Estado para cubrir **su presupuesto de gastos**. Dicho; **conceptos de recaudación** se encuentran autorizados por las leyes tributarias expedidas por el **Congreso** de la Unión,

Constitución Política", por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado <sup>12</sup> y la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos que regula la **competencia** delegada de la Secretaría de Hacienda y sus atribuciones en la preparación, presentación, ejercicio y reforma del Presupuesto de Gastos <sup>13</sup>, así como sus relaciones con el Poder Legislativo.

Ya se expuso en **otro** lugar que, no obstante constituirse el Congreso en dos **Cámaras** -de Diputados y de Senadores-, la Cámara de Diputados es la que tiene la facultad exclusiva de discusión y votación del presupuesto de gastos. Sin embargo, siendo ésta la regla general, **tiene una** excepción: cuando se introducen reformas al presupuesto con posterioridad a su vigencia.

La Constitución establece que no puede hacerse pago alguno que no está comprendido en el presupuesto de gastos o determinado por Ley **posterior** y siendo el caso de la reforma por **la** falta de partidas específicas, se requiere de la intervención legislativa, pero esta vez, de ambas Cámaras -discusión y votación **por** el Congreso de la **Unión**- así esto resulta cuando para ejecutarse una ley o decreto se requiere desembolso de fondos públicos no previstos en la Ley del Presupuesto **de** Gastos en vigor.

### *E.-Examen de la Comisión de Presupuestos y Cuenta*

Los preceptos que norman la actividad legislativa de la Cámara de Diputados, previenen **que la Comisión de Presupuestos y Cuenta** se integre, en escrutinio secreto con nombramiento de un número muy reducido y variable de miembros, el tercer día útil del periodo ordinario de sesiones.

---

" **Concede** al Presidente de la **República**, la facultad de **iniciar** leyes. la **Fracción 1**, del Artículo 71 Constitucional: **igual** facultad **la** tienen los diputados y **senadores** al Congreso de la Unión y las **legislaturas** de los Estados, pero **en** esta **materia** **la Ley Orgánica del Presupuesto** delimita esta facultad en el Ejecutivo. Pueden citarse **en** apoyo el Artículo 65. Fracción II y 74, **Fracción IV**, Constitucionales, que implícitamente lo previenen.

<sup>12</sup> El Artículo 5º de la Ley de Secretarías y **Departamentos de Estado** señala la **facultad** de la Secretaría de Hacienda en todo **aquello** que afecte al patrimonio de la Federación, **cuya** disposición se interpreta en la fracción III del **artículo 5**- de su Reglamento que dispone que la formulación y vigilancia del Presupuesto **corresponde** a la citada dependencia,

<sup>13</sup> El Reglamento de la **Ley Orgánica del Presupuesto** completa el marco legal. Este, como los de su especie, **es** un acto administrativo en sentido **formal** y ley en sentido material, expedido por el Jefe del Gobierno en uso de la facultad que le otorga la **Fracción I** del Artículo 89 Constitucional.

La Comisión de Presupuestos de la **Cámara** Legislativa goza de amplias **facultades** para llenar su delicada misión, pues se encuentra en situación de pedir a cualquiera de las dependencias del Gobierno los informes que estime conveniente para la mejor realización de su cometido, incluso solicitar la presencia del Secretario de Hacienda en las juntas en que se estudie y discuta el presupuesto." Esto permite suponer que la Comisión de Presupuestos y Cuenta tiene un marco legal que le permite realizar una actitud suficientemente amplia y completa en el **estudio** del proyecto de Presupuesto.

La Comisión de Presupuestos y Cuenta requiere de *quórum* en la junta que **habrá** de aprobar el dictamen y éste tendrá validez si es firmado **por** la **mayoría** de los miembros que la integran. El dictamen se deberá presentar en sesión a primera lectura, en un período que no puede exceder de los **límites** de tiempo para discutir y votar el presupuesto.

#### *F.-Examen y voto en sesión*

Dado que en el capítulo subsiguiente se tratará lo relativo a la discusión y derechos de los miembros del parlamento, para **terminar** se tratará solamente lo indispensable, con los procesos legislativos de la discusión y votación.

La Cámara de Diputados requiere para su normal y legítimo funcionamiento de la asistencia de más de la mitad del número total de sus miembros; **esto** es, que exige el *quórum* constitucional para que pueda realizar sus labores. Satisfecho **este** requisito, los actos de apertura de sesiones y los **de** los negocios que trate, **tendrán** plena existencia jurídica si además alcanzan una votación **mayoritaria** absoluta de los miembros presentes.

**Emitido** el dictamen por la Comisión de Presupuestos y Cuenta, sobre el proyecto de Presupuesto de Gastos, a que se refiere la sección anterior, el Presupuesto es incluido en la orden del día **para** su primera lectura en sesión, Cubriendo una formalidad legal, el Secretario en turno dará **primera lectura** al mencionado dictamen. Al **día** siguiente fijado para la discusión y **votación** del proyecto en la orden del día, de los asuntos en cartera, se hará la **segunda** lectura del dictamen y, leído nuevamente por el Secretario y el voto particular en **contra** si lo hubiere, se **procede** en seguida a la discusión, y a tornar la votación que será nominal y deberá alcanzar **mayoría** absoluta para que adquiera rango de ley.

---

" Art. 26 de la Ley **Orgánica** del Presupuesto de **Egresos** y 89 Y 90 del Regla. **mento** para el Gobierno Interior **del Congreso** General.

El expediente del Presupuesto de Egresos pasará después a la Comisión de Estilo, que formulará la **minuta** la que deberá contener **exactamente lo que** se hubiere aprobado, que deberá ser firmada por el Presidente y dos secretarios de la Cámara. Seguidamente se asentará en el libro de leyes de la **Cámara** y será enviada para su promulgación al Ejecutivo.

### III.-PDERROCATIVAS DE LOS MIEMFIROS DEL PARLAMENTO

#### *A.-Bases en que se realiza la discusiári*

Ante la ausencia de disposiciones que impiden enmiendas en la discusión del Presupuesto como en toda **asamblea** soberana, las facultades **de** aumentar o disminuir los gastos queda reservada a la Comisión de Presupuestos y **Cuenta**, la que puede y debe incorporar las enmiendas aprobadas por la asamblea antes de la discusión. De modo que al culminar el acto legislativo con la **votación** del proyecto de Presupuesto de **Gastos** según el dictamen que presenta la Comisión de referencia, se aprueba o **se** desecha el sentido de la mayor votación, ya que las enmiendas como queda dicho no caben en la discusión y las mociones suspensivas sólo prosperan si las aprueba la mayoría, caso poco frecuente en nuestro parlamento. Cabe sin embargo, hacer una sucinta explicación del desarrollo **de** la sesión en **que** **es** discutido el Presupuesto **de** Gastos.

En la Asamblea integrada por **más** de la mitad de la totalidad de sus miembros, después **de haberse** pasado lista de presentes por el Secretario en turno y anunciado que se somete **a** su soberanía el **Presupuesto** de Egresos de la Federación para su discusión, **según** la orden del día leída previamente, concierne, por segunda lectura que se hará, del proyecto de Presupuesto enviado por el Gobierno, del dictamen respectivo y del voto particular en contra si lo hubiere.

El Presidente de la Cámara, que lo es de la Sesión plenaria, prepara una lista de los legisladores que harán uso de la palabra en pro y otra lista de legisladores en contra, que **serán** leídas antes de **iniciarse** la discusión, Cualquiera de los miembros de la Cámara está facultado para **pedir** a la comisión dictaminadora explique **los** fundamentos de su dictamen; en seguida se inicia el debate.

Se discute primeramente el Presupuesto de Gastos en lo general por lo que se refiere a los ramos y sus dotaciones, y después en lo particular, analizando las disposiciones que contiene anexas.

Los miembros de la Cámara que han de tomar la palabra, **hablarán** alternativamente en pro o en contra, llamándolos el Presidente por el orden

de las **listas**, pero aun los no inscritos en la lista de oradores podrán pedir la **palabra**, sin que se pueda interrumpir al orador sino por medio del Presidente, ya para ilustrar la discusión con la lectura de algún documento; " ya cuando se infrinjan las disposiciones del Reglamento de debates o bien cuando se aparte el orador del tema a discusión.

Después de haberse escuchado a los oradores, el Presidente interrogará a la Asamblea **si** considera que el asunto se encuentra suficientemente discutido; si asilo 'considerare ésta, se procederá inmediatamente a votación; en caso contrario, seguirá la discusión en donde podrán tomar la palabra otros dos legisladores, uno en contra y otro en pro.

Discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido y si es **aprobado, seguidamente** se discutirá en lo particular e igualmente **votado**. **Antes** de cerrarse la discusión podrá hacer uso de la palabra el Secretario de Hacienda si ha concurrido a las deliberaciones y siempre que lo juzgue **prudente**.

**Llegado** el momento de la votación, los **secretarios** lo anunciarán así en el **recinto** parlamentario y mandarán que Se anuncie en la sala de **desahogo**, para que todos se encuentren presentes, prohibiéndose la salida o la **excusa** de algún miembro. Iniciada la votación, el Secretario de Hacienda, si ha concurrido a las deliberaciones, habrá de abandonar el salón de sesiones.

, Terminado este acto, uno de los mismos secretarios preguntará dos veces **en voz alta** si algún miembro de la Cámara falta por votar **y**, hecho esto, votarán los secretarios de votos y uno de los Secretarios leerá los nombres de quienes desaprobaren, dando el número total de cada lista y publicándose la votación.

**El** Presupuesto de Gastos quedará definitivamente elaborado en el sentido de la votación que alcanzó la mayoría absoluta, acto solemne del Parlamento en que imprime el sello de validez, pasando a la Comisión de Estilo para formar la minuta con 'precisión y' claridad conteniendo exactamente lo que se hubiere aprobado, para después ser registrado en el libro de **leyes** de la Cámara y enviado al Ejecutivo para su promulgación, como ya se ha dicho.

### *B.-Los derechos de los miembros del Parlamento*

Los individuos del Parlamento gozan de las más amplias facultades, las que **en** materia de gastos se pueden resumir en tres **procedimientos**. **Los** derechos de los legisladores se realizan a) a través de las enmiendas que puedan presentar desde que es depositado el proyecto de Presupuesto hasta

antes de ser discutido en sesión plenaria, si son aprobadas por la mayoría parlamentaria: b) a través de las mociones **particulares** que puede presentar cualquier miembro de la **Cámara**, si **son** aprobadas por la mayoría parlamentaria igualmente; o bien c) en el **ejercicio** de sus derechos los miembros de la Comisión de Presupuestos y Cuenta, quienes tienen un ámbito lato en facultades para introducir en el dictamen los cambios que consideren necesarios al proyecto depositado por el Gobierno.

### *C.-Modificaciones de las dotaciones*

La Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de **Representantes**, una vez que ha examinado el proyecto de presupuesto de **gastos**, produce el dictamen que lo aprueba o modifica. En consecuencia el dictamen **es la** forma **tradicional** parlamentaria **para** introducir modificaciones al proyecto cualquiera que éstas **sean**, pero teniendo **especial** interés las modificaciones a las dotaciones. Se debe recordar, pues, la forma en que son ejercitados los derechos de los miembros parlamentarios y la importancia que tienen las enmiendas que, aprobadas por la mayoría de la asamblea, imponen aumentos o disminuciones a los créditos del proyecto. Los miembros de la Comisión de Presupuestos y Cuenta, ejercitando sus facultades al realizar el examen y dictamen del proyecto, producen las modificaciones mejor acabadas por tratarse de un cuerpo colegiado, que aunque reducido en número, **tiene** la más amplia información documental, y a su alcance diversos recursos que le permiten de **manera** privilegiada, con respecto a los demás miembros, **realizar** un estudio completo y sensato de las circunstancias que privan en 105 casos en que haya de modificarse la **dotación** presupuestaria del proyecto.

### *D.-Los derechos del Gobierno para hacer precalacer sus proposiciones*

El Presupuesto de gastos aprobado por la Cámara de Diputados en **términos** diferentes a los del proyecto elaborado por el Gobierno, habría tenido previamente una intervención decisiva del Secretorio de Hacienda para impedirlo en **sus** intervenciones **en** las juntas de Comisión o **en** las sesiones de la Cámara. Si no lo hubiera conseguido, el Gobierno no tiene más derecho que el "veto", que en el presente caso es discutible debido a la falta de reglamentación constitucional <sup>15</sup> y, aun haciendo uso del mismo, si la Cáma-

---

<sup>15</sup> La Constitución General del país omitió la regulación del "veto" cuando **actúa** una Cámara en forma exclusiva, pues el Artículo 72 **se** refiere a la actuación de ambas **Cámaras** y sólo cabría aplicar el inciso "c" del **citado** precepto por mayoría de razón. Sin embargo conviene hacer mención al **mecanismo** del 72 Constitucional.

**ra** insiste en votarlo sobre las mismas bases en que fue aprobado, tendría el Gobierno la obligación de promulgar el Presupuesto de gastos.

### *E.-Medios de presión al Gobierno*

De la lectura de la sección anterior se desprenden los medios de **que** dispone el Parlamento **para** presionar al Gobierno a **promulgar** el Presupuesto de gastos, tanto más cuanto a que el veto que introdujera el Presidente podría desecharse por no **estar previsto** en la Constitución de manera explícita, o por **insistir** en el proyecto sancionado con votación mayoritaria de las dos terceras partes.

**Esta** actitud de la Cámara es impracticada y si se **'séalala** es con objeto de **presentar** un panorama más o menos completo de las diversas y complejas funciones de un Parlamento en el sistema Presidencial.

### *F.-Modificaciones de los miembros del Parlamento que entrañan nuevos gastos*

**Las** modificaciones que implican **aumentos** a los créditos existentes o la creación de nuevos gastos, **pueden establecerse** sin limitación alguna hasta tanto no afecten el equilibrio presupuestal, o bien si es alterado, se exige correlativamente la iniciativa de recursos que es sometida a los procedimientos **ordinarios** para su aprobación. Esto último, además de poco frecuente en la costumbre parlamentaria de México, resulta impracticable si **tal** intención hubiera, **pues la Ley de Ingresos es sancionada por la Cámara de Diputados** antes de conocerse el proyecto de **presupuesto de gastos**.

## IV.-LEYES EN QUE SE APOYA EL PROCESO **PRESUPUESTAL**

Se hace una **síntesis** de **las** diversas disposiciones legales que, **empezando** por la Constitución General de la República, tienen relación directa o indirecta con los actos de preparación, aprobación, promulgación y ejecución de Presupuesto de la Federación. En el desarrollo de los puntos anteriores fueron citadas y comentadas la mayoría de éstas.

### *A.-Constitución Política*

El Artículo 31 Constitucional en su fracción IV, establece la obligación de contribuir a los gastos públicos tanto de la **Federación** como de los Estados y Municipios, disposición que sirve de fundamento igualmente, como **se infiere**, tanto a la legislación tributaria que determina los recursos

como la presupuesta! que determina los gastos. El Artículo **65 Constitucional** haciendo una programación de actividades del Congreso; en su fracción **N**, establece que durante el período ordinario de sesiones, examine, **discuta** y apruebe el Presupuesto de gastos del año fiscal siguiente.

El Artículo 70 da carácter de ley o decreto a toda resolución del Congreso, cuya interpretación auténtica **se** encuentra en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, ya **votada** por ambas cámaras ya en facultad exclusiva de alguna de ellas, de donde se infiere el **carácter** de Ley del Presupuesto de gastos. El Artículo 71, fracción **I**, faculta al Presidente de la República para iniciar leyes o decretos y que la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación le señala en facultad exclusiva la iniciativa de Presupuesto de gastos. El Artículo 73, fracción VII, reitera que el Congreso deberá aprobar las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto de gastos, en estrecha relación con el Artículo 31, fracción IV y el Artículo 65, fracción **N**, Constitucionales. El Artículo 74, fracción IV, **otorga** facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de gastos. El Artículo 75 Constitucional ordena que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo, o se tendrá por establecida la que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la ley que lo estableció. Y, por último, el Artículo 126 Constitucional **categóricamente** prohíbe la erogación de gastos no comprendidos **en el** Presupuesto o en ley posterior.

### *B.-Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*

La **Ley** de Secretarías y Departamentos de Estado al atribuir competencia, en su artículo 5º fija la de la Secretaría de **Hacienda** y Crédito Público en todo lo concerniente al despacho de los **asuntos** de política fiscal, de crédito público, de política monetaria, y de los que afecten al patrimonio de la Federación, de donde se infiere la competencia de **este** órgano en el Presupuesto de **gastos** ya que se relaciona con todos los negocios citados. El artículo **3º, fracción I'H**, del Reglamento de esta ley, le atribuye la **competencia** de formular y vigilar el ejercicio del Presupuesto de **gastos**.

### *C.-Ley orgánica del Presupuesto de Egresos y su Reglamento*

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, a la que se ha hecho frecuente referencia, ahonda en la función que compete a la Secretaria de Hacienda en materia de Presupuesto de gastos. Haciendo una síntesis, se señalan las diversas actividades que desarrolla este órgano del Ejecutivo a través de las disposiciones de **esta** ley: Se encarga de señalar

anualmente las sumas de cada uno de los órganos federales y su distribución **interna** conforme las disposiciones recibidas de la Presidencia, expidiendo los instructivos a los que habrán de sujetarse los mismos y convocando a "sus representantes para fijar las condiciones en que habrá de hacerse la *preparación* de sus respectivos proyectos de presupuestos, ajustándose además, a la forma que señalen los instructivos y los plazos que concede la ley.

**Los** citados órganos deberán presentar los proyectos preliminares dentro de los lineamientos y plazos fijados para que la Secretaría de Hacienda lleve al cabo su examen, ajuste y conciliación con el programa trazado, mediante dictámenes particulares que tiendan a una mayor economía en **cada** órgano de la Federación, a cuyos titulares se les darán a conocer a fin de que se modifiquen los proyectos preliminares de referencia.

Lo anterior, concluido, permite elaborar el proyecto definitivo de **Presupuesto** de gastos que es complementado con el conjunto de documentos que **se** le anexan que programan la actividad financiera del Gobierno, clasificado en unidades orgánicas o ramos que se dividen a su vez en capítulos, conceptos y partidas y conformado de acuerdo con las características esenciales de especialidad, universalidad, unidad y anualidad.

Así preparado, se deposita en la Cámara de Diputados por la Secretaría de Gobernación que es la dependencia del Gobierno de enlace e interrelación con los otros poderes de la Unión, en cuya cámara es examinado y votado.

La **propia** ley establece la forma de ejercicio del presupuesto, atribuyendo facultades a dicha **Secretaría** en la vigilancia de su aplicación, considerando ilícita la erogación de gastos cuando no exista partida expresa que lo autorice, estableciendo los formularios a que habrá de referirse el **Reglamento** de manera concreta, e interviniendo en el examen y autorización de los actos y contratos que impliquen erogación presupuestaria bajo sanción de ilicitud; de ahí que su intervención se extienda a la autorización, inspección y comprobación de la legitimidad de las erogaciones. Regula ampliamente las erogaciones por servicios personales y, por último, contiene una norma que se refiere al reconocimiento de la deuda pública y la forma para la erogación de gastos de amortización. Esta ley entró en *vigor* el 1 de enero de 1936.

El **Reglamento** de la **Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos** de la Federación expedido el 29 de noviembre de 1954 por el Poder Ejecutivo en uso de; la **facultad** que le otorga la fracción 1 del Artículo 89 Constitucional, preponderantemente se refiere a la ejecución del presupuesto fijando los requisitos que habrán de llenarse en la erogación, en los trasposos de **dotación** de **partidas**, en el ejercicio de partidas de suma alzada y en las ampliaciones

automáticas, Regula pormenorizadamente la forma" y requisitos que habrán de cumplirse en la erogación de **gastos** por las prestaciones de servicios personales. **Reglamentā** el uso de las formas especiales **mencionadas** por la ley y las formalidades que deben llenar éstas. Asimismo crea la Comisión Permanente del Presupuesto, de carácter consultivo; esto es, sólo **auxiliar** de la Administración, por consiguiente, careciendo de facultades de decisión **y** mando.

#### *D.-Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación*

La Ley Orgánica de **la** Contaduría de la Federación otorga **competencia** a **la** Contaduría de la Federación dependiente de la Secretaría de Hacienda, para llevar la Contabilidad de la Hacienda Pública de **la** Federación. Tiene particular importancia el servicio de glosa de los recursos y gastos financieros que lleva al cabo esta dependencia. La Ley la faculta a establecer las normas para llevar la contabilidad de caja de las oficinas y agentes de la Federación con manejo de fondos, valores y bienes, a **glosar** las cuentas que rindan y a formular la Cuenta Pública que anualmente habrá de presentarse al Congreso de **la** Unión, funciones complementadas con **la** expedición **de** instructivos inherentes a la formación de cuentas, glosa, y manejo de la contabilidad. Esta ley fue expedida el 1º de enero de 1935 por el Poder **Ejecutivo**.

#### *E.-Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del que constantemente se hizo mención, establece en relación con el Presupuesto de **gastos**, la organización y competencia de la Comisión de Presupuestos y Cuenta, junta y dictámenes; la forma y requisitos en que deben llevarse a cabo las discusiones y votaciones y de las fórmulas en que deberán expedirse las leyes, tema que ya fue tratado extensamente. "

#### *F.-Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda*

Por último se hace breve referencia al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda de 2 de octubre de 1946, que hace una distribución de **competencias** entre sus distintos **órganos** y en la preparación, **ejecución** y **vigilancia** del Presupuesto, las otorga principalmente a la **Dirección** General de Egresos, y en menor grado a la Dirección General de Estudios Hacendarias, a la Tesorería y a la Contaduría de **la** Federación. Este Reglamento expedido por el Ejecutivo en uso de la facultad que le concede la fracción 1

del Artículo 89 Constitucional, actualmente no se ajusta **plenamente** a los **cambios** que ha sufrido la Secretaria de Hacienda en los últimos años e incluso con la expedición de la Ley Orgánica' de la **Procuraduría** Fiscal de la Federación, muchas de sus disposiciones fueron derogadas:'

#### V.-INICIATIVAS EN MATERIA FISCAL

En **capítulos** anteriores se examinaron las facultades del gobierno en materia de iniciativa de gastos así como las prerrogativas de los miembros del Parlamento. Se hace ahora el examen especial, aunque sucinto, de las iniciativas en materia **tributaria** y de empréstitos.

Se puede sentar, en términos generales, el criterio de 'que las iniciativas de leyes, 'pueden presentarse indistintamente por el Presidente de la República, por los diputados y senadores al Congreso de la Unión o por las **Legislaturas** de los Estados. <sup>16</sup> Sin- embargo, es tradicionalmente el Gobierno, por conducto de la Secretaria de Hacienda, quien se ha encargado de preparar las iniciativas de leyes de recursos públicos. La Constitución general <sup>17</sup> no es explícita en conceder facultades al Gobierno en esta materia; no obstante .a Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; orgánica del Artículo 90 Constitucional, en su artículo 5<sup>o</sup> fija la competencia de la Secretaria de Hacienda-en 'la materia de que se viene tratando, significando con ello la facultad de preparar los proyectos de las leyes respectivas, ya que tanto los actos preparatorios como los de ejecución de tal legislación, están en razón tanto de la política fiscal, del crédito público, de la política monetaria, como de la afectación del patrimonio de la Federación' a que se refiere el precepto aludido. <sup>18</sup>

Con referencia al Parlamento Mexicano, la Constitución General establece **que** la discusión de las leyes puede comenzar indiferentemente en cualquiera de las dos cámaras, aunque empezará de preferencia en la Cámara en que se **presente**, a menos de que se trate de proyectos que versen sobre contribuciones y empréstitos, las cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. <sup>19</sup> De esto se infiere que es el Congreso **de** la Unión y no una

---

<sup>16</sup> El Artículo 71 Constitucional es el que **señala** competencias en materia de iniciación de leyes.

<sup>17</sup> Se **fundamenta** esta legislación en el Artículo 31, fracción IV; '65 fracción II; 72, inciso h); 73, fracciones VII, VIII, X, XVII, XXIX y XXX; de la Constitución General.

<sup>18</sup> El Artículo 3<sup>o</sup> del **Reglamento** de esta Ley, señala la competencia de la **Secretaría** de Hacienda en la **recaudación** y administración de los recursos fiscales,

<sup>19</sup> Artículo 72, inciso h, de la Constitución,

de sus Cámaras, como en el caso del Presupuesto de gastos **como ha** sido ampliamente tratado, quien aprueba los proyectos de **leyes** tributarias y de empréstitos, siguiendo los **trámites** comunes con, la excepción de que se discuten inicialmente en la Cámara de Diputados **como** queda dicho.

Los recursos generales de que la Federación dispone, se encuentran **señalados** en la Ley Anual de **Ingresos** la cual tiene como objetivo primordial el de revalidar las diversas leyes relativas aprobadas con **anterioridad por** el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo, de tal manera que se ha llegado a sentar el principio de que si la Ley Anual de Ingresos omite un concepto de ingresos cuya ley tributaria lo reglamenta y su cobro no queda comprendido en los conceptos catalogados *en* aquella, **ésta** queda **abrogada** y, por tanto, legalmente no se puede cobrar el tributo.

Dentro del régimen tributario de la Federación, la Constitución establece los impuestos privativos que puede establecer, prohibiendo a los Estados de la Unión Distrito, Territorios y Municipios, gravar la misma fuente de riqueza que aquella afecta *con* impuestos indirectos. Los demás impuestos no enumerados en la Constitución y que, sin embargo, se encuentran establecidos, son impuestos concurrentes en que la Federación y las otras entidades políticas pueden gravar la misma fuente, o impuestos exclusivos de éstas.

Sobre tan importante asunto ha habido *una* preocupación manifiesta de **algunos** Gobiernos de la Federación para delimitar las facultades de ésta por *una* parte y las de los **Estados**, Distrito, Territorios y Municipios por otra. Desde el proyecto de Constitución Federal de 1856, se **trataba de** delimitar tales facultades, clasificando los recursos en contribuciones directas que sólo podrían fijar los Estados para constituir su hacienda y en contribuciones indirectas privativas de la Federación, mas dicho proyecto fue rechazado en el seno de las discusiones del Constituyente de 1856 **y** sólo se reservó a la Federación, entonces, la facultad de gravar la **entrada** y salida de mercancías, su tránsito en el territorio y **los** impuestos del timbre que los gobiernos de la Federación que se sucedieron hasta la época revolucionaria iniciada en 1910, no observaron celosamente.

Esto provocó una anarquía en que Federación y **Estados** concurriendo en materia impositiva, aquella alcanzaba gran preponderancia **económica** sobre *la* hacienda de los Gobiernos locales; **circunstancia** que es corroborada por el idéntico criterio sustentado en la Constitución de 1917 y fortalecida por la centralización política, con lo cual se **aviva** el **empobrecimiento** de la gran mayoría de los Estados de la República y se fomenta una rivalidad con

los **impuestos** concurrentes múltiples que lesionan el desarrollo económico del **pais**.<sup>20</sup>

Si 'la Federación **se** limitara a la observación del Artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución, para subsistir se vería en la **necesidad** de elevar en forma desproporcionada sus impuestos exclusivos para compensar su abstención en imponer **gravámenes** a las fuentes de **riqueza** reservadas a los Estados, o no podría 'subsistir porque sus finanzas serían extremadamente **exiguas**.

---

<sup>20</sup> Ives Limantour, Secretario de Hacienda en el régimen de Díaz, quiso **corregir** la anarquía reinante **logrando reformas** constitucionales de **importancia** que se trasladaron a la Constitución actual. En las tres convenciones nacionales —entre la Federación, Estados, Distrito y Territorios Federales— en 1925, 1933 y 1947, se ha discutido la **forma de hacer** un **reparto** conveniente de facultades impositivas y encausar **una** política **tributaria** sobre **bases** de plena cooperación en **una** mejor distribución del **ingreso público**.

RESUMEN DE ANTECEDENTES Y FACTORES  
DETERMINANTES **DEL AUMENTO** DE PERSONAL EN  
PETROLEOS MEXICANOS DURANTE EL LAPSO  
COMPRENDIDO ENTRE 1938 Y 1957

*ARMANDO NORIEGA MORENO*

1. Para poder determinar el aumento de trabajadores registrado en Petróleos Mexicanos durante el lapso comprendido entre 1938 y 1957, **es** necesario tomar como punto **de** partida el número existente durante la fecha inmediatamente anterior a la nacionalización de la industria petrolera. Al respecto debe tenerse como dato de irrefutable validez, el 'aportado por las propias compañías expropiadas en escrito de 1º de octubre de 1937 dirigido a la Comisión pericial encargada de los estudios relativos al conflicto. En dicho escrito, las Empresas manifestaron tener en servicio 14,602 trabajadores sindicalizados que incluían al personal permanente y aquel que aún **siendo** manejado como transitorio debiera, sin embargo, por la continuidad en la prestación de sus servicios, ser considerado de planta.

2. Al finalizar el año de 1957, el número de trabajadores de planta, sindicalizados y de confianza, asciende a la cifra de 27,685 ó sean 13,083 trabajadores más que en 1937.

3. Fijado **ya** con toda precisión el aumento de trabajadores, debemos puntualizar, **para** su análisis, los factores determinantes del mismo.

a) El primero correspondió a la necesidad de sustituir al personal de confianza, en su mayor parte extranjero, que se ausentó del servicio al sobrevenir el acto expropiatorio y **que** fue aproximadamente de 1,900, cifra que resultó insuficiente en **la** nueva organización que hubo de adoptarse para atender a la coordinación y centralización de 17 compañías cuyas dependencias se encontraban diseminadas por toda la República y que en los aspectos principales de su actividad, eran dirigidas por oficinas establecidas fuera del país.

En efecto y salvo las operaciones **de** distribución y ventas interiores, que eran manejadas en su totalidad a través de oficinas centrales en la Cú-

dad de México, las actividades correspondientes a planificación, mercados mundiales, inversiones, expansión y en general todas aquellas inherentes al orden directivo y de coordinación, estaban a cargo de oficinas establecidas fuera del país.

b) Debe considerarse, en seguida, la situación que prevaleció durante los primeros años de vida de Petróleos Mexicanos en el aspecto relativo a la adquisición de materias primas y repuestos de equipo, existentes sólo en los mercados extranjeros que, por razones obvias, resultaron inaccesibles entonces a la administración de Petróleos Mexicanos. Esto determinó la necesidad de dotar a los centros de trabajo de los medios indispensables para su autoabastecimiento. Como casos concretos en este renglón, pueden citarse dos: la Planta C-1 en el Distrito Federal y los talleres, principalmente de Ciudad Madero Minatitlán, Arbol Grande, Nanchital y Mata Redonda,

c) Otra dificultad proveniente de los mercados del exterior y quizá la más importante en el problema que se analiza, consistió en la necesidad de incrementar las fuentes de consumo nacionales para sustituir a las exportaciones que en un 70% de la producción total se llevaban a cabo a través de embarcaciones en su mayor parte de matrícula extranjera.

#### VENTAS INTERIORES

		1938	1957
<b>Gasolinás, Solventes y Gasaviones</b>	Lts.	477.446,474	3.671.655.639
<b>Kerosinas</b>		28.957,455	<b>851.625.176</b>
Tractomóviles	"	91.136,622	691.033,859
Combustible Diesel		89.066,325	1,476.938,733
Combustibles		1.929.912,936	4,468.605,170
Asfaltos		<b>53.340,024</b>	269.901,937
<b>Lubricantes</b>		25.566,105	124.402,937
<b>Grasas</b>	Kgs.	2.072.508	4.137,757
Parafinas	"	21.717,631	33.322,026
Gas Licuado	Lts.	1.511.905	308.305,471
Gas Natural	M'		1,035.898.158
Azufre	Kgs.		41.904,895

Abastecer fuentes de consumo nacionales varias veces mayores que las que venían siendo atendidas por las Compañías expropiadas, multiplicó necesariamente los medios de transporte y de distribución.

	1937	1957
Transportes marítimos y fluviales	148 unidades con 36.000 tons. reg.	229 unidades con 231,000 tons. <u>teg. bruto</u>
Equipos de reparto	301	489
Carros-tanqua	650	2.412

Pero la atención de los mercados del interior, **no** solamente ameritó la multiplicación de las unidades de distribución y transporte, sino que además obligó al establecimiento de un gran número de instalaciones estratégicamente ubicadas, así como **de** oleoductos y gasoductos, y si la operación de las nuevas unidades de transporte e instalaciones antes mencionadas trajo como consecuencia obligada el aumento de personal, el mismo efecto pero en mayor cuantía tiene que atribuirse al mantenimiento y a la administración de las mismas.

	1937	1957
Oleoductos y gasoductos	2,000 Kms.	6,557 Kms.
Agencias de Yentas y Bodegas foráneas	45	72

4. La incorporación al patrimonio de Petróleos Mexicanos, de los bienes correspondientes a la A.G.P.M. y Cía. Imperio, ocurrida años más tarde, también produjo un aumento **considerable** de personal.

5. Las obligaciones que según el laudo de 18 de diciembre de 1937 fueron fijadas para las Compañías expropiadas, de haber sido **cumplidas** por aquéllas, a los 16,502-trabajadores de planta que en total reconocieron entre sindicalizados y **de** confianza, se hubieran agregado aquellos que posteriormente y por la misma causa ingresaron a Petróleos Mexicanos, principalmente para la atención de cuestiones correspondientes al orden social, como hospitales, clínicas, consultorios, construcción y mantenimiento de casas, habitación, campos deportivos, escuelas, etc.

Tales aspectos, factores indiscutibles de aumento de personal, han venido **siendo atendidos** en exceso de la medida **correspondiente** a 1937, en primer lugar, por la ideología nacionalista de Petróleos Mexicanos y en seguida, porque su expansión ha sido correlativa en los órdenes industrial y social.

	1937	1957
Escuelas	26 (3,187 alumnos)	39 ( <b>21,948</b> alumnos)
Hospitales	5	8
Consultorios fijos y móviles	28	101
Casas habitación	865	3,566
Campos deportivos		21
Cooperativas de consumo		26
Centros <b>culturales</b> y recreativos	10	52

6. Por otra parte, la multiplicación de las reservas, así como el considerable aumento de la producción y el mejor aprovechamiento de la **misma**, lógicamente han dado lugar a la ocupación de mayor número de personal

*Perforación, Producción y Reservas*

	1937	1957
Núm. de pozos perforados	17	389
Núm. de metros perforados	16.49B	766.513
Produc. diaria de aceite	<b>106,351 Bls.</b>	252.197 <b>Bls.</b>
Produc. diaria de gas	1.869.4P2 M'	12.490,545 M'
<b>Reservas</b> de hidrocarburos	835.000,000 BIs.	3.373.000,000 BIs.

7. Para alcanzar, procesar y distribuir tales volúmenes, que como **se** verá superan en mucho los correspondientes a 1937, ha **sido** absolutamente indispensable la multiplicación de **los** medios de trabajo, tanto en exploración como en perforación, producción, refinación, distribución y ventas, con la natural consecuencia en el aumento de personal.

	1937	1957
Plantas de reproceso	15	24
Plantas de tratamiento	12	25
<b>Plantas</b> eléctricas	7	15
Plantas de calderas	10	<i>1B</i>
Plantas de absorción	3	<i>B</i>
Oleoductos y gasoductos	2,000 Kms,	6,557 Kms.
Caminos	1,574 ..	6,186
Agencias de Ventas	39	60
<b>Bodegas foráneas</b>	6'	12
Buques-tanque	1	17
Remolcadores	<b>4</b>	23
Embarcaciones menores	<b>48</b>	<i>B0</i>
Equipo automotriz	731	4,120
Equipos de perforación	10	50
Pozos en explotación	611	2,013
Brigadas de exploración	4	46
Estaciones de radiocomunicación	1	120
Talleres gráficos	1	2
Equipos para reparación de pozos	10	51
Equipos para construcción de caminos	15	247,

En las comparaciones que anteceden, se han consignado únicamente las cifras correspondientes a actividades permanentes que son **atendidas** por **personal** de planta, pero debe advertirse que el ritmo de los trabajos realizados durante los veinte años que se analizan, ha requerido la utilización de equipo y personal adicional. Por ejemplo, se citan únicamente 50 equipos de **perforación** en 1957, cuando en realidad se mantuvieron en operación continua 120, de los cuales 44 fueron tripulados con personal transitorio y 26 contratados con empresas especializadas en trabajos de perforación, de lo que resulta que en adición a los 50 equipos que se consignan como permanentes, 70 más estuvieron en actividad continua. Todo ello en sí mismo es causa directa de mayor empleo de trabajadores, pero debe tomarse en cuenta

**que en** actividades diferentes íntimamente conectadas con la perforación e indispensables para la misma, también se ha venido ocupando un fuerte número de trabajadores. En efecto, el promedio de trabajadores por equipo es de 53, de los cuales 24-1/2 integran la cuadrilla de perforación *en* sus tres turnos y el resto se ocupa en **labores** de supervisión, ingeniería, transporte de equipo y materiales, cementación, mantenimiento y reparación del equipo, construcción de caminos y tuberías **de** azua y combustible y administración.

8. El **mantenimiento de** instalaciones correspondientes en **su** mayor parte a la primera **década** de este siglo, que por razón natural aumenta proporcionalmente a la edad de aquéllas, también origina aumento de personal, por una parte; pero además, y esto es muy importante, estimula tendencias negativas en los trabajadores, principalmente por **las** dificultades que presenta la operación de maquinaria y equipo anticuados.

#### *FACTORES DE SOBREPoblACION DE PERSONAL PERMANENTE*

La justificación del aumento de personal, vista a través del desarrollo de la industria petrolera, no **es** bastante sin **embargo**, para afirmar que el **número de trabajadores con que actualmente** se cuenta **es** el **estrictamente indispensable para su operación**, mantenimiento y administración, pues existen otros factores que sin poderse correlacionar con aquéllos, producen sobrepoblación por encima de toda previsión y por consiguiente de todo control.

La declinación de los centros productores, la industrialización del país y la modernización y automatismo de las instalaciones, así como el **establecimiento** de sistemas modernos de administración, son en cualquier industria factores de sobrepoblación imposibles de evitar,

En la industria petrolera, ejemplos de declinación de centros de trabajo que han alcanzado un máximo desarrollo, son **los** siguientes:

Franeita, Ver.  
Cerro Azul, Ver.  
Bellavista, Ver. y  
Naranjos, Ver.

La desaparición de los efectos del boicot a que estuvo sometido Petróleos Mexicanos durante los primeros años, unida a la creciente industrialización del país, hacen innecesario ahora el sostenimiento del personal y equipo creado ex profeso y justificadamente para la autosuficiencia de la industria. Así y a la luz de la situación actual, se ha venido considerando excedente el personal **y** equipo destinado: **a)** a la producción de tetraetilo de plomo, que

a la fecha podemos importar **libremente**; b) a la fabricación de refacciones y herramientas en general, que a través de la importación o por existir ya sustitutos de fabricación nacional, no **es** necesario producir en las instalaciones petroleras; e) a la-fabricación de materias primas, tales **como** ácido sulfúrico; tierras filtrantes, oxígeno, etc., que son de fácil adquisición en los mercados nacionales; d) a la fabricación de envases en general y a otras muchas cosas que con anterioridad era indispensable producir para que la marcha de la industria **petrolera** estuviera al margen de las contingencias derivadas de problemas de importación, falta de vías de comunicación, etc.; e) la sustitución del equipo de operación manual por automático, por una parte y la adopción de sistemas modernos de trabajo, también han sido causa de exceso de personal, como puede verse **por los** siguientes ejemplos: sustitución del equipo anticuado de calderas para generación de vapor; eliminación de vías que han sido sustituidas **por** carreteras; electrificación de equipos de bombeo y de plantas; establecimiento de controles automáticos en la operación de los equipos, sustitución de equipos de perforación de vapor a diesel, etc.

**Coordinar** los factores de aumento y de disminución del personal es una cuestión que requiere no solamente el sentido de administración que permita una planeación de futuro, sino que además y principalmente, exige grandes recursos económicos para establecer nuevas fuentes de producción a medida **que se van presentando** las causas determinante del exceso, lo que por sí solo no lleva a la solución integral **del problema**, pues existen **aspectos** humanos que deben conjugarse a la vista de situaciones totalmente ajenas al orden industrial.

Efectivamente, el desarraigo y cambio de ocupación de los trabajadores **trae** consigo problemas de diversa índole, que van desde el adiestramiento necesario para adaptarlos a actividades diferentes, hasta la desintegración del **grupo** familiar y su incorporación a ineditas sociales, climatéricas y ambientales contrarios a sus hábitos e inclinaciones.

No obstante ello y anticipando muchas veces unos efectos a otros, durante los últimos diez años se ha desarrollado una política intensiva en la adecuada distribución del personal y, con base en ella, se han llevado **a** cabo **traslados** de grandes grupos de trabajadores para atender a la operación de nuevas instalaciones. En términos generales y **en** este último caso, se encuentran alrededor de 2,000 trabajadores que provenientes de lugares en los que ha **desaparecido** o disminuido la materia de trabajo, prestan **servicios** actualmente en las modernas instalaciones de Azcapotzalco, Salamanca, Reynosa, Ciudad Pemex y otras.

Ahora bien, la situación anteriormente descrita sólo debe tomarse como **el** balance de 20 años, y de ninguna manera como expresión definitiva, ya que

los programas de modernización de sistemas, equipos e instalaciones en general, así como la expansión de la industria hasta su máximo desarrollo, es propósito inquebrantable en nuestra tarea que, necesariamente, habrán de producir en lo futuro nuevos fenómenos de aumento y exceso, los cuales coordinaremos en la medida de nuestras posibilidades y *cama* se ha venido haciendo hasta ahora, o sea, sobre la base de utilizar los trabajadores sobrantes para tripular las nuevas instalaciones que la dinámica de la industria demanda y que, desgraciadamente, hemos de subordinar a los recursos económicos de que vamos disponiendo.

En conclusión, el aumento y la sobrepoblación de trabajadores en Petróleos Mexicanos, son cosas bien distintas que, como ya se ha visto, resultan principal y respectivamente de la expansión y de la modernización de la industria; fenómenos naturales difíciles de coordinar, pero evidentes siempre y sin lugar a duda, de creciente progreso.

Para la mejor comprensión del problema, ha sido preparado el cuadro anexo que contiene el análisis del personal permanente en función del aumento de las unidades de trabajo. Fácilmente se advierte en dicho cuadro:

- a) Que el aumento de personal permanente es correlativo a la expansión de la industria.
- b) Que la modernización de las instalaciones ha traído consigo excedentes de personal, cuyo reacomodo se ha venido realizando en la medida y con la oportunidad que lo han permitido las nuevas instalaciones.
- e) Que el coeficiente de mantenimiento ha disminuído hasta alcanzar un porcentaje (24.47%) que se considera aceptable partiendo del existente en 1937 (35.52%) Y del mundialmente establecido para industrias extractivas (20%).
- d) Que en el mismo periodo los servicios administrativos se han aumentado considerablemente (20.56 a 29.64%), lo que en cierta medida se justifica debido a la creación de los altos cuadros administrativos que en 1937 radicaban en el extranjero y se explica a la luz de una centralización de actividades que ha determinado la formación de oficinas que no existían anteriormente.

## *PERSONAL TRANSITORIO*

Con los datos y cifras anteriormente expuestos creemos haber analizado el problema correspondiente al personal de planta, pero considerando que no seria completo este trabajo si no nos ocupáramos de los trabajadores transi-

torios que en un número aproximado de 15,000 se utilizan constantemente, presentamos en seguida algunas consideraciones relativas a su distribución.

1. Petróleos Mexicanos no es una institución que se encuentre al margen de los problemas obrero-patronales inherentes a toda empresa. Las faltas de asistencia en el grupo de trabajadores, permanentes, unidas a las ausencias que amparan las disposiciones contractuales, alcanza anualmente la cifra de 133,752 jornadas hombre, lo que da lugar al empleo de algo más de 4,500 trabajadores transitorios, únicamente para sustituciones.
2. Siendo los mercados de consumo los que en toda empresa gobiernan el ritmo de la producción, la organización industrial y la propia legislación prevén los medios de que los empresarios se han de valer para que la organización no resulte afectada por las fluctuaciones características de la demanda. Con base en ello, Petróleos Mexicanos, cuya estructura ha sido planeada para la atención de sus necesidades permanentes de operación y mantenimiento, ha venido atacando los trabajos temporales que constituyen la fase primaria de su expansión, mediante el empleo de personal transitorio que se destina a aquellas actividades que según las tendencias predominantes en los mercados de consumo deban incrementarse. Para tales trabajos se contratan aproximadamente 7,500 transitorios cuya distribución es la siguiente.

Perforación	2,350
Servicios conexos a la perforación extraordinaria	2,150
Exploración	500
Trabajos de construcción	2,000

3. Ocasionalmente y debido a situaciones emergentes cuya programación está fuera de toda posibilidad, se da lugar también a la contratación de personal transitorio, en número que sumado al que corresponde por sustituciones y trabajos extraordinarios de perforación, exploración y construcción, se eleva a la cifra de 15,000 anteriormente señalada.

Con las consideraciones, datos y cifras que presentamos, creemos haber demostrado que conocemos exactamente la magnitud y causas de nuestro problema en materia de personal-excedente, restándonos únicamente agregar que también son de nuestro dominio los recursos legales que deben seguirse para ajustar la planta de trabajadores de Petróleos Mexicanos a sus proporciones más exactas y que sin embargo, ante los obstáculos que tal procedimiento presenta, hemos optado por medios internos que por no constituir una amenaza de desempleo para el grupo de trabajadores permanentes, eliminan la oposición de éstos y estimulan su colaboración en el desarrollo de los programas de modernización de la industria.

# LEGISLACION ADMINISTRATIVA MEXICANA

## EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE, SU FUNCIONAMIENTO Y LEGISLACION

*CESAR AUGUSTO IZAGUIRRE ROJO*

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión establecido por Decreto de 27 de septiembre del año de 1938, fijó en el título respectivo la estructura del Tribunal de Arbitraje y también la competencia de las Juntas Arbitrales que funcionaron en cada dependencia hasta la reforma publicada en el Diario Oficial el jueves 17 de abril de 1941 que las suprimió, dejando en manos del Tribunal el fallo de todos los negocios que, en la fecha de promulgación de esa reforma estaban en poder de las Juntas.

Al analizar respecto de la reforma de la Ley en ese capítulo, debemos considerar que la reforma fue justa porque, en rigor, la existencia de dos instancias para los conflictos escalafonarios y de reinstalación, redundaba en perjuicio principalmente de los trabajadores, máxime que el recurso de revisión ante el Tribunal de Arbitraje tenía las mismas modalidades jurídicas que el que se sustanciaba ante la Junta de Arbitraje, lo que significaba en realidad, una duplicidad en la instancia, y consecuentemente, resultaba contrario a los más elementales principios de justicia, que tratándose de derechos de trabajadores y de la prestación de servicios públicos, debe ser lo más expedita posible.

Al revisar el informe de labores expedido por el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, pronunciado en el mes de noviembre de 1946, como mero dato histórico conviene reportar el caudal de asuntos recibidos de las Juntas de Arbitraje. Los datos que el informe nos proporciona, que transcribo a continuación, nos dicen lo siguiente:

Asuntos recibidos de las Juntas de Arbitraje.	3,728
Fallados	. 1,063
Caducidad de la instancia	. 685
Resolución de incompetencia	. 60
Desistidos	. 228

Desechados por demanda deficiente .....	24
Sin materia .....	332
Demandas incompletas .....	577
Desechadas por diversas causas .....	84

El Tribunal de Arbitraje delineado por el artículo 92 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, ley federal en vigor a partir del 17 de abril del año de 1941 y que es hasta la fecha la que rige **esta situación jurídica, es un tribunal colegiado de única instancia** (pues como se ve por lo anteriormente dicho en su principio fue Tribunal de Revisión) integrado por un representante del gobierno federal, designado de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión, un representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado y un tercer árbitro nombrado entre sí por los dos representantes citados.

En la práctica a este tercer árbitro se le llama el Presidente del Tribunal de Arbitraje, el cual en los términos del artículo 94 de la Ley, que venimos analizando, debe durar en su cargo seis años disfrutando de emolumentos iguales a los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pudiendo ser removido sólo por delitos graves del Orden Común o Federal. Los otros integrantes, representante uno de los Poderes de la Unión y el otro de los Trabajadores pueden ser removidos libremente, el primero por el Estado, y el segundo por mayoría de votos de aquéllos quienes lo designaron

El artículo 97 del Ordenamiento legal a estudio nos agrega, que los miembros del Tribunal de Arbitraje contarán con los secretarios que fueren necesarios y con el personal inferior indispensable, teniendo los primeros el carácter de actuarios para evacuar todas las diligencias que les fueren encomendadas por los árbitros.

Se consigna también que los gastos que origina el funcionamiento del Tribunal de Arbitraje serán cubiertos por el Estado, consignándose la planta en el Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 98).

Es el capítulo segundo del Estatuto el que establece en el artículo 99 la competencia del Tribunal que venimos estudiando y dice que consistirá:

1º En conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores y los intersindicales de cualquiera unidad.

2º En conocer de los conflictos colectivos que surjan entre las organizaciones al servicio del Estado y éste mismo.

3º En conocer de los conflictos intersindicales que se susciten entre las organizaciones al servicio del Estado; además le consigna la facultad en la fracción 4a., de llevar a cabo el registro de los sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y la cancelación del mismo registro.

El capítulo tercero del Estatuto contiene todo lo relacionado con el procedimiento de las partes ante el Tribunal de Arbitraje, en el artículo 100 establece que este procedimiento, para resolver todas las controversias que le son sometidas, se reducirá a la presentación de la demanda respectiva, que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la respuesta que se dé en igual forma y a una sola audiencia en la que se presentarán las pruebas y alegatos de las partes y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de diligencias posteriores, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez efectuadas, se dictará la resolución que corresponda.

Se establece asimismo en el artículo siguiente que a dicha demanda se acompañarán las pruebas de que disponga el reclamante y los documentos que acrediten la personalidad del representante, en caso de que aquél no pudiere ocurrir personalmente; además, al consignar, que en dicho documento deberán precisarse nombre y domicilio tanto del demandante como del demandado, una relación sucinta de los hechos que constituyen su objeto, precisa, que el promovente deberá indicar el lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiera aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que se funde la demanda y las diligencias que con el mismo fin se solicite que sean practicadas por el Tribunal.

El artículo 102 dice que la contestación de la demanda deberá reunir los mismos requisitos que ésta, y será presentada en un término que no exceda de tres días contados a partir de la fecha en que aquélla fuere notificada. Este término debe empezarse a computar a partir del siguiente al en que se ~~hiciera~~ hiciera el emplazamiento, de acuerdo con lo previsto por el artículo 109 del propio Estatuto y porque, el término concedido para la contestación de la demanda no es un término de excepción.

El Tribunal inmediatamente que reciba la contestación de la demanda, o una vez transcurrido el plazo para contestarla, ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias. Y citará a las partes y a los testigos para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

El artículo 104, de la Ley que nos preocupa, establece que cuando los trabajadores sean demandados y no comparezcan en ninguna de las formas prescritas, se tendrá por probada la acción enderezada en su contra, salvo que comprueben su imposibilidad física para hacerlo.

El artículo 107 del Estatuto integra completamente el fondo, pudiéramos decir, del Tribunal de Arbitraje al establecer, que éste apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde su decisión.

Lo anterior determina con más o menos exactitud, lo que en derecho se llama un Tribunal de Conciencia en contrapunto con el que pudiéramos llamar Tribunal de Derecho Estricto en el cual las formalidades del procedimiento deben ser respetadas con toda la amplitud que el Derecho Procesal lo exige.

En la práctica, se ha llegado a darle al Tribunal de Arbitraje un matiz que está más cercano a las características del segundo Organismo analizado, pues siguiendo los lineamientos de sus presidentes, que han sido siempre abogados, le han fijado una pauta que algo lo aleja de la apreciación en conciencia de las pruebas sin sujetarse a reglas fijas para su estimación.

Por último, el Tribunal de Arbitraje en los términos del artículo 113 del Estatuto emite resoluciones inapelables que serán cumplidas desde luego por las autoridades correspondientes, que una vez puestas en conocimiento de las partes a la Secretaria de Hacienda le corresponde ordenar el pago de sueldos indemnizaciones y demás cargos derivados de las mismas.

La legislación administrativa, sobre este particular, la podemos concretar diciendo que el Tribunal de Arbitraje fue establecido como Tribunal de Revisión (ya que la primera instancia la constituían las Juntas de Arbitraje), en decreto promulgado el 27 de septiembre de 1938; y quedó como Tribunal de única instancia, al suprimirse las Juntas, situación en la que se encuentra en la actualidad, en los términos de la reforma de 4 de abril de 1941 publicada en el Diario Oficial correspondiente al jueves 17 de ese mismo mes y año.

Las reformas al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de la Unión promulgado en 1938, realizadas el mes de marzo de 1941 se redujeron principalmente a ampliar la lista de los empleados de confianza contenida en su artículo 40. Como la reforma conservó el sistema de enumeración limitativa del Estatuto anterior, en este aspecto de hecho, sólo dio mayor flexibilidad al Estatuto. Esto dio motivo según se desprende del informe de labores del Tribunal de Arbitraje del mes de noviembre de 1946, a que varios de los titulares de las unidades burocráticas convinieron con los sindicatos de su dependencia en tener como base a trabajadores que el Estatuto consideraba de confianza y es indudable que, cualquiera que sea el valor jurídico de tales convenios, ha quedado demostrado que el estatuto fijó un límite máximo de trabajadores de confianza en las unidades, quedando así a salvo de posterior-

res modificaciones y ampliaciones en materia de empleados, sustraídos del escalafón, dada la amplitud de la enumeración en la forma en que la contiene el actual Estatuto.

Como podemos considerar que las únicas reformas, que el Estatuto ha tenido desde su creación que fue en 1938, son las de 1941, para no pecar de omisos, debemos hacer mención a los preceptos que se refieren al derecho de huelga de los servidores públicos, que fueron reformados modificando el sistema y ampliando los requisitos necesarios para realizar movimientos huelguísticos entre los servidores del Estado. Dicha reforma demuestra la poca importancia que este concepto tiene en la clase burocrática, la que dada su madurez, el equilibrio con el Estado se garantiza con la innecesaria aplicación de las normas estatutarias en materia de huelga en la vida de esta legislación.

De esto también ha sido causa fundamental la actitud consciente del Estado que ha resuelto los conflictos suscitados, y que pudieron haber sido causa de huelga, con un sentido moderno de su carácter de patrón con modalidades especiales, que el Tribunal de Arbitraje no ha desconocido.

Si estudiamos en un pequeño análisis las reformas en relación con los empleados de confianza a que se refiere el artículo 40. del Estatuto, nos damos cuenta que hay servidores de inferior categoría cuya falta de amparo legal no se explica; tenemos por ejemplo a los inspectores de trabajo, a los agentes de Migración, a los agentes de la Lotería Nacional, algunos subjefes de oficina, a los secretarios de los Ministros de la Suprema Corte y a los del Pleno del Tribunal de Justicia del D. F., a la servidumbre dedicada a la atención directa y personal de los altos jefes, etc. Por lo que a estos trabajadores burocráticos respecta, creemos que las disposiciones correspondientes del Estatuto Jurídico son injustas, pues al excluirlos de formar parte de un sindicato burocrático, en los términos del artículo 48 del Estatuto, se viola en su perjuicio el principio constitucional para fines de defensa de derechos específicos.

A continuación se inserta la Ley del Estatuto de los Trabajadores al servicio de los poderes de la unión, cuyos preceptos en relación con el Tribunal que rige su justicia, ha sido objeto de los anteriores comentarios.

# ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION

MANUEL AVILA CAMACHO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

## DECRETO

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

### ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION

#### TITULO PRIMERO

##### *Disposiciones Generales*

Art. 1o.—La presente leyes de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y Iuneicnarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otros.

Art. 20.-Trabajador al Servicio del Estado es toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Art. 3o.—La relación jurídica de trabajo reconocida por esta ley, se entiende establecida, para todos los efectos legales, entre los trabajadores federales y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales representados por sus titulares respectivos.

Art. 40.-Para los efectos de esta ley, los trabajadores federales se dividieán en dos grandes grupos:

I.-Trabajadores de base, y

II.—Trabajadores de confianza.

Son trabajadores de confianza:

a) Aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

b) En general: Directores y Subdirectores Generales; Jefes y Subjefes de Departamentos e Institutos; todos los empleados de las Secretarías Particulares y Ayudantías autorizados por el presupuesto, pero en cuanto a los que integran la Planta de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República, solamente aquéllos a quienes se atribuya tal calidad por acuerdo del propio Presidente; la Servidumbre destinada presupuestalmente a la atención directa y personal de los altos jefes: Intendentes; Tesoreros y Cajeros Generales; Subtesoreros; Contadores y Subcontadores Generales; Gerentes, Encargados directos de Adquisiciones y Compras; Inspectores de Impuestos, derechos y servicios y personal del Departamento de Inspección; Auditoría de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Jueces y Árbitros; Investigadores Científicos; Consultores Técnicos; Auxiliares de Oficinas Superiores; Vocales Ejecutivos; Vocales Secretarios y Vocales Consejeros y Consultivos; Presidentes de la Junta de Conciliación y Arbitraje; Inspectores del Trabajo; Miembros de Comisiones Especiales, Intersecretariales e Internacionales y cuantos desempeñen funciones análogas a las anteriores.

Además de los enumerados, serán también de confianza:

Jefes de la Colonia Penal de las Islas Marias; Jefes de los Servicios de Información Política y Social y sus Agentes y Jefes y Subjefes y Agentes Encargados de Agencia de Servicio de Migración.

Directores Industriales; Jefes de Oficinas Federales de Hacienda y Delegados Financieros; Directores de Hospitales y Administradores de Asistencia; Administradores y Visitadores de Aduanas; Miembros de la Junta Directiva y Director, Subdirector, Auditor, Contador, Cajero General y Jefes de la Oficina de la Dirección de Pensiones.

Agentes Generales de Agricultura y Economía; Visitadores Generales; Superintendentes de Primera a Cuarta, en Obras de Irrigación y los de la Comisión Federal de Electricidad, así como los jefes de Oficinas y costos de esta Comisión.

Gerente, Secretario General, Auditor, Delegados de la Gerencia, Agentes, Inspectores, Manejadores de Fondos, Jefes de Departamento y Miembros del Consejo Directivo de la Lotería Nacional.

Capitanes de embarcación o draga, patrones y sobrecargos que estén presupuestalmente destinados a unidades y capitanes de puerto.

Director de la Escuela Normal del Distrito Federal.

**Jefes de Servicios Coordinados Sanitarios; Jefes del Servicio Médico de La Laguna: -Jefe del Servicio de Sobrevigilancia y personal que integre este servicio.**

**En los Departamentos Autónomos y en las Procuradurías de Justicia, también los Secretarios, los Oficiales Mayores y los Jefes y Subjefes de Oficina, y Supervisores de Obras del Departamento del Distrito Federal;**

e) **Todos los miembros de las Policías Preventivas, Judiciales y Sanitarias, los Agentes de las Comisiones de Seguridad y los Comandantes del Registro Aduanal;**

d) **En el Poder Legislativo se considerarán empleados de confianza los que, mediante disposiciones de carácter general, determine cada una de las Cámaras;**

e) **En el Poder Judicial, los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.**

Los trabajadores no incluidos en la enumeración anterior serán de base y por ello inamovibles. Los de nuevo ingreso serán de base, después de seis meses de servicios, sin nota desfavorable en su expediente. Cuando se trate de plazas de nueva creación, la clasificación que corresponda a un trabajador será determinada por la disposición legal que las establezca.

Art. 5o.—Esta ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedan comprendidos en ella. También quedan excluidos del presente Estatuto, los miembros del Ejército y la Armada Nacional con excepción de la Dirección General de Materiales de Guerra; el personal militarizado o que en el porvenir se militarice legalmente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano y el personal de vigilancia de todo género de establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras, que se regirán por sus leyes y reglamentos especiales. Asimismo quedarán excluidos los trabajadores de las líneas férreas y empresas petroleras pertenecientes a la Nación o expropiadas o poseídas o administradas por el Gobierno, y el personal de todas las demás empresas que en lo sucesivo fueren expropiadas, poseídas o administradas por el mismo Gobierno, que se sujetarán a la Ley Federal del Trabajo, y además, aquéllos que presten sus servicios mediante contrato.

Art. 6o.—Todos los trabajadores federales deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser substituidos por extranjeros, cuando no existan mexicanos técnicos que puedan desarrollar eficientemente el servicio de que

se trate. La sustitución será decidida por el Titular de la Secretaría o Departamento de Estado respectivo, oyendo antes al Sindicato que corresponda, y, en caso de desacuerdo entre éste y el titular, se estará a lo que resuelva el Tribunal de Arbitraje.

Art. 70.-En ningún caso serán renunciables las disposiciones de esta ley que favorezcan a los trabajadores.

Art. 80.-Los casos no previstos en leyes especiales, en este Estatuto o en sus reglamentos, se resolverán de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, aplicadas supletoriamente, y, en su defecto, atendiendo a la costumbre o al uso, a las leyes del orden común, a los principios generales de derechos, y en último extremo, a la equidad.

Art. 90.-Los trabajadores federales prestarán siempre sus servicios, mediante nombramiento expedido por la persona que estuviere facultada legalmente para hacerlo, excepto cuando se trate de trabajadores temporales para obra o por tiempo determinado, en cuyo caso el nombramiento será substituido por la lista de raya correspondiente.

Art. 10.-Tendrán capacidad legal para aceptar un nombramiento de trabajadores federales, para percibir el sueldo correspondiente y para ejercitar las acciones derivadas de la presente ley, los menores de edad, de uno y otro sexo, que tengan más de dieciséis años.

Art. n.-Serán condiciones nulas y no obligarán a 108 trabajadores federales, aun cuando las admitieren expresamente:

- I.-Las que estipulen una jornada mayor de la permitida por esta ley.
- II.-Las que fijen labores peligrosas o insalubres para las mujeres y los menores de 18 años o establezcan para unos y otros el trabajo nocturno.
- III.-Las que estipulen trabajo para niños menores de 16 años.
- IV.-Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa, para la vida del trabajador.
- V.-Las que fijen un salario inferior al mínimo.
- VI.-Las que estipulen un plazo mayor de quince días para el pago de los sueldos.

Art. 12.-Los nombramientos de los trabajadores federales deberán contener:

- I.-Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del nombrado.
- II.-El servicio o servicios que deben prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible.
- III.-El carácter del nombramiento: definitivo, interino, por tiempo fijo o por obra determinada,
- IV.-La duración de la jornada de trabajo.
- V.-El sueldo, honorarios y asignaciones que habrá de percibir el trabajador.
- VI.-El lugar o lugares en que deberá prestar sus servicios.

Art. 13.-En cualquier caso en que un trabajador se vea obligado a trasladarse de un lugar a otro, sea como consecuencia de lo dispuesto por el titular de la dependencia respectiva, cuando así convenga para el buen servicio, o sea por promoción otorgada en razón de sus méritos, el Poder a cuyo servicio se encuentre, tendrá la obligación de sufragar los gastos de viaje correspondientes. Esta obligación no subsistirá cuando el traslado se deba a incompetencia del trabajador o como sanción por faltas cometidas por el mismo. En el primer caso, si el traslado fuere por tiempo largo o indefinido, el trabajador tendrá derecho a que se le cubran los gastos que origine el transporte del menaje de casa indispensable para la instalación de su cónyuge y de sus familiares en línea recta ascendente o descendente, y de los colaterales en segundo grado, siempre que dependan del trabajador.

Art. 14.-Las actuaciones o certificaciones que hubieren de hacerse con motivo de la aplicación de la presente ley, no causarán impuesto alguno.

Art. 15.-El nombramiento aceptado obliga al cumplimiento de las condiciones fijadas en él y a las consecuencias que sean conforme a la buena fe, al uso o a la ley.

Art. 16.-En ningún caso, el cambio de funcionarios de una unidad burocrática cualquiera afectará a los trabajadores correspondientes.

Art. 17.-Los trabajadores federales de base se clasificarán en las siguientes categorías:

- a) Trabajadores no calificados;
- b) Trabajadores calificados de primera y de segunda clase;
- e) Trabajadores especializados de primera y de segunda clase;

d) Trabajadores técnicos de primera y de segunda clase;

e) Trabajadores técnicos especializados.

Art. 18.-Para los efectos de la presente ley, se considera trabajo diurno el comprendido entre las seis y las veinte horas, y nocturno, el comprendido de las veinte a las seis horas.

Art. 19.-La duración máxima de la jornada de trabajo no podrá exceder de ocho horas.

Art. 20.-Cuando la naturaleza del trabajo así lo exija, la jornada máxima se reducirá teniendo en cuenta el número de horas que puede trabajar un individuo normal, sin sufrir quebranto en su salud.

Art. 21.-La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas.

Art. 22.-Es jornada mixta la que comprende periodos de tiempo de las jornadas diurnas y nocturnas, siempre que el periodo nocturno abarque menos de tres horas y media, pues en caso contrario, se reputará como jornada nocturna. La duración máxima de la jornada mixta será de siete horas y media.

Art. 23.-Cuando por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de jornada máxima, este trabajo será considerado como extraordinario y nunca podrá exceder de hora y media diaria, ni de cinco días consecutivos.

Art. 24.-Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de ~~descanso~~, cuando menos, con goce de salario íntegro.

Art. 25.-Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. **Durante la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día**, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

Art. 26.-Serán días de descanso obligatorio los que como tales señale ~~el~~ calendario oficial.

Art. 27.-Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, disfrutarán de ~~dos~~ periodos anuales de vacaciones, de diez días cada uno, en las ~~fechas~~ que señalan al efecto; pero en todo caso se ~~dejarán~~ guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para ~~las~~ que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieren derecho a vacaciones.

Cuando por cualquier motivo un trabajador no pudiese hacer ~~uso~~ de las vacaciones en los períodos señalados, disfrutará de ellas durante los diez

días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidiere el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en períodos de vacaciones tendrán derecho a *doble* pago de sueldo.

Art. 28.-Durante las horas de jornada legal, los trabajadores al servicio del Estado tendrán obligación de desarrollar las actividades sociales y culturales que fueren compatibles con sus aptitudes, edad y condición de salud, cuando así lo disponga el Titular de la dependencia respectiva.

Art. 29.-El salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados.

Art. 30.-El salario será uniforme para cada una de las categorías de trabajadores de base, señaladas en esta ley, y será fijado libremente por el Estado en los Presupuestos de Egresos respectivos. Cuando se hagan en dichos presupuestos modificaciones que afecten a los salarios fijados, se escuchará la opinión del sindicato respectivo, y cuando se reduzca el número de empleados, el propio sindicato resolverá cual es el grupo de trabajadores agremiados que personalmente deba resultar afectado, haciéndose al efecto los cambios y nombramientos que fueren necesarios.

Art. 31.-El salario uniforme fijado en los términos del artículo anterior no podrá modificarse atendiendo a condiciones de edad, sexo o nacionalidad.

Art. 32.-La uniformidad de los salarios correspondientes a las distintas categorías de trabajadores no podrá romperse en ningún caso; pero para compensar las diferencias que resulten del distinto costo medio de la vida en diversas zonas económicas de la República, se crearán partidas destinadas al pago de sobresueldos, determinándose previamente las zonas en que deban cubrirse y que serán iguales para todas las categorías.

Art. 33.-Se crearán también partidas de honorarios adicionales uniformes, que se destinarán a compensar los servicios de los trabajadores que tengan el carácter de profesionistas, honorarios que se considerarán como asignaciones de técnicos.

Art. 34.—Los pagos se verificarán en el lugar en que los trabajadores pres. en sus servicios y deberán hacerse precisamente en moneda del curso legal o en cheques al portador fácilmente cobrables.

Art. 35.—No deberán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores, salvo en los casos siguientes:

I.—Cuando el trabajador contraiga deudas con el Estado, por concepto de anticipo de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas.

H.-Cuando se trate **del** cobro de cuotas sindicales ordinarias o de aportación de fondos **para** la constitución de cooperativas **y** de **cajas** de ahorros, siempre que el trabajador hubiere manifestado inicialmente de una manera expresa su conformidad.

III.-Cuando se **trate de** los descuentos, ordenados por la **Dirección General** de Pensiones con **motivo** de obligaciones contraídas por los trabajadores.

IV.-Cuando se trate de los descuentos ordenados por la autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que *fueren* exigidos al **trabajador**.

V.-Cuando se trate de cubrir obligaciones a **cargo** del trabajador, en las que haya consentido, derivadas de la **adquisición** o del uso de alojamiento legalmente considerados como "casas baratas" o "casas de precio medio", siempre que la afectación consista en fideicomiso en **institución** nacional de crédito autorizado al **efecto**. La institución fiduciaria **será** solidariamente responsable con el **beneficiario del fideicomiso** de cualquier **simulación** cometida en relación con lo **aquí** dispuesto.

El monto **total** de los descuentos no podrá **exceder** del 50 por ciento del **importe del** salario total, excepto **en** el caso que **se** refieren las fracciones **JII, IV Y V** de este artículo.

Art. 36.—Las horas de trabajo extraordinarias se pagarán con un cien por ciento más **del** salario **asignado** para las horas de jornada máxima, salvo **cuando** se trate de retraso **imputable** al trabajador, de acuerdo con los **reglamentos** interiores de trabajo.

Art. 37.—En los días de descanso **obligatorio y semanal y** en las vacaciones a que se refieren los artículos 24, 25, 26 Y 27 los **trabajadores** recibirán su salario íntegro; cuando el salario se **pague** por unidad de obra, se promediará **el** salario del último mes.

Art. 38.—El salario no es susceptible de embargo judicial o **administrativo**, fuera de los establecidos en el artículo 35.

Art. 39.—Es nula la cesión de salarios en favor de **tercera** persona, ya sea que se haga por medio de recibos para su **cobro** o que se emplee cualquiera otra **forma**.

Art. 40.—En **ningún** caso los trabajadores al servicio del Estado percibirán un salario inferior al mínimo **fijado** para los trabajadores en general, **y** según las distintas regiones del **p.**:

Art. 41.—Son **obligaciones** de los Poderes de la Unión:

\_ J.-Preferir, "en igualdad de condiciones de competencia y antigüedad, **a los** trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren: a **los** veteranos de la Revolución, y a los supervivientes de la Invasión Norteamericana de 1914; a los **que con** anterioridad les hubieren prestado satisfactoriamente **servicios**, y a **los** que acrediten tener **mejores** derechos conforme al escalafón,

Para los efectos del párrafo que **antecede** en cada una de las unidades burocráticas se formarán **los** escalafones de acuerdo con las siguientes **bases**.

a) El personal de base adscrito a un mismo **servicio** constituirá con la debida separación de orden y con carácter definitivo una clase independiente y una unidad escalafonaría,

En el Poder **Judicial** se **harán** las diferencias de clase, dentro de cada **ramo**.

b) Dentro de cada clase se establecerá, en graduación jerárquica, **la** categoría de los **trabajadores**, de conformidad con las denominaciones adoptadas en los preceptos legales en que tengan origen y, sólo en su defecto, la graduación **se** determinará por la cuantía de **los** sueldos según el Presupuesto de Egresos,

e) Los ascensos se concederán únicamente en los casos de vacantes definitivas, tomando **en** cuenta, en primer término, la eficiencia de los candidatos acreditada en un **concurso** entre el **personal** de la categoría inferior inmediata, con el mínimo de **seis** meses de **servicios**, sin nota desfavorable, y en **igualdad** de competencia, **el** de mayor antigüedad, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo J de esta misma fracción.

Fuera de los **casos** expresados en el apartado d) de este mismo artículo, la determinación de **las personas** que **deban** ser ascendidas por haber comprobado su mejor derecho, se hará por la Comisión de Escalafón en cada unidad burocrática. **La** cual se integrará por dos representantes del Titular y dos del sindicato de **la misma** unidad, que de común acuerdo **designará un quinto** que decida los **casos** de empate. En **caso** de que no haya acuerdo, la designación la hará el Tribunal de Arbitraje, en un término que no excederá de diez días, y de una **terna** que las partes en conflicto le **propongan**. **Los** representantes podrán ser recusados **por** una sola vez **por** los candidatos, **sin** expresión de causa.

d) La demostración de la competencia de los trabajadores que ejercen una profesión para la **que** se requiere título, se hará con la **presentación** de éste **y con el informe** de la escuela en la **que** haya cursado los estudios correspondientes y, además, **con** el desarrollo de **tesis** escritas que resuelvan pro-

blemas concretos de la administración, distribuidas por sorteo entre los concursantes. El Jefe del Departamento respectivo resolverá sobre los resultados de esta prueba, pudiendo ser recurrida su resolución en los términos de la presente ley. Esta demostración de competencia se exigirá además a todo el personal de base, cada dos años, para comprobar el mantenimiento de la aptitud necesaria respecto al empleo que desempeñe. Los trabajadores que resulten reprobados en estos exámenes tendrán obligación de concurrir durante un año, como mínimo, a las academias a que se refiere la fracción VII de este artículo.

e) Las vacantes que ocurran dentro de una unidad burocrática cualquiera se pondrán desde luego en conocimiento de todos los trabajadores del grado inmediato inferior, haciéndoles saber al mismo tiempo la fecha y la forma en que puedan concurrir como candidato para ocupar el puesto de que se trata.

f) Los puestos disponibles en cada clase, una vez corridos los escalafones respectivos, con motivo de las vacantes que ocurrieren, serán cubiertos libremente por el Titular de la Dependencia.

Quando se trate de vacantes temporales que no podrán exceder de seis meses, salvo los casos en que la presente ley autorice mayor tiempo, no se moverá el escalafón, y el Titular de la dependencia de que se trata, nombrará y removerá libremente al empleado provisional que deba cubrirla.

g) Un trabajador de base podrá ser ascendido a un puesto de confianza; pero en ese caso y mientras conserve esa categoría, quedarán en suspenso todos los derechos y prerrogativas que tuviere conforme a esta Ley, así como los vínculos con el sindicato al cual perteneciere. El individuo que como consecuencia de un ascenso de esta naturaleza sea designado para ocupar la vacante correspondiente, una vez corrido el escalafón respectivo, tendrá en todo caso el carácter de trabajador provisional, de tal modo que si el trabajador ascendido a un puesto de confianza vuelve a ocupar el de base del que hubiere sido promovido, lo que constituirá un derecho para él, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional dejará de prestar sus servicios al Estado sin responsabilidad para éste.

h) El escalafón así formado y sus rectificaciones tendrán la publicidad necesaria.

II. --Proporcionar a los trabajadores las facilidades indispensables para obtener habitaciones cómodas e higiénicas, ya sea adquiriéndose en pro-

piedad o mediante el alquiler de las mismas, **cobrándoles** rentas moderadas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, "

III.-Cumplir con todos los servicios de higiene "y de **prevención** de **accidentes** a que están obligados los patrones **en** general.

IV.-Proporcionan gratuitamente al trabajador servicios médicos y farmacéuticos que deberán quedar establecidos de manera fija en "**cada** unidad " burocrática,

V.-Cubrir las indemnizaciones por separación injustificada: "por los accidentes que sufran los trabajadores **con** motivo del trabajo o a consecuencia de él, y por las enfermedades profesionales que contraigan en el trabajo que ejecuten o en el ejercicio de la profesión que desempeñen.

VI.-Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y **mate-**riales necesarios para ejecutar el trabajo convenido.

VII.-Establecer academias en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores a su servicio, que **10** **deseen**, puedan adquirir los conocimientos indispensables para obtener ascensos conforme al escalafón. y asegurar el mantenimiento de su aptitud profesional.

VIII.-Proporcionar, dentro de sus posibilidades económicas, campos **deportivos** para el desarrollo físico de los trabajadores.

IX.-Conceder licencia sin goce de sueldo a sus trabajadores para "el desempeño de las comisiones sindicales **que** se les confieran o cuando **fuera**n promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones como funcionarios públicos de "elección o de otra índole. Las licencias abarcarán todo el periodo para el que hayan sido electos y éste se computará como efectivo dentro del escalafón.

X.-Hacer las deducciones que soliciten los sindicatos siempre que se ajusten a **los** términos de esta ley.

Art. 42.-**So**n obligaciones de los trabajadores:

I.—**Desempeñar** sus labores sujetándose a las leyes y reglamentos que las regulen y a la **dirección** de sus jefes, con la intensidad, cuidado y esmero apropiados,

II.—**Observar** buenas **costumbres** durante el servicio.

III.—**Cumplir** con las obligaciones que les imponga el **reglamento** "interior **de** trabajo.

IV.-Guardar reserva en los asuntos que tengan conocimiento con motivo **de su trabajo**.

V.-Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

VI.-Asistir puntualmente a sus labores.

vii.-Substraerse a propaganda de todas **clases** durante las horas de trabajo.

Art. 43.-La suspensión de los efectos del nombramiento de un **trabajador** al servicio del Estado no significa el cese del trabajador.

Son causas de suspensión las siguientes:

I.-La circunstancia de que el trabajador contraiga alguna enfermedad contagiosa que signifique un peligro **para** las personas que trabajen con él.

ii.-La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absoluta o arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que tratándose de arrestos por delitos contra la propiedad, contra el Estado, o contra las buenas costumbres, el Tribunal de Arbitraje resuelva que debe tener lugar el cese del empleado.

En "cuanto a los **trabajadores** que tengan encomendado manejo de *ion-odos*, podrán ser suspendidos desde luego, por el Titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere **alguna** irregularidad en su gestión y hasta que se resuelva definitivamente sobre su separación, sin responsabilidad para el Estado, por el Tribunal de Arbitraje.

Art. 44.—Ningún trabajador de base al servicio del Estado **podrá** ser cesado o despedido sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento de dichos trabajadores sólo cesará de surtir efectos sin responsabilidad para el Estado, en los siguientes casos:

I.-Por renuncia o abandono del empleo.

ii.-Por conclusión del término o de la obra para que **fue** extendido dicho nombramiento,

III.-Por muerte del trabajador.

IV.-Por incapacidad física o mental del trabajador,

V.-Por resolución **discrecional** del Tribunal de Arbitraje en los **casos** siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en falta de probidad y honradez o en actos de violencia, **amagos**, injurias o malos **tratamientos** contra **sus** jefes

o compañeros o *contra* los *familiares* de **unos** u otros, **ya** sea dentro o fuera de *las* horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

e) Por destruir *íntencionalments* edificios, **obras**, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia, la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus **servicios** o de las personas que allí se encuentren.

f) Por no obedecer sistemática o injustificadamente las órdenes que reciba de sus superiores.

g) Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo *la* influencia de algún narcótico o **droga** enervante.

h) Por falta comprobada de cumplimiento al contrato de trabajo o por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

Art. 45.-Los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado son las **asociaciones de trabajadores federales** dependientes de **una** misma unidad burocrática, *com* tituladas para el estudio, mejoramiento **y** defensa **de** sus intereses **comunes**.

Art. 46.—**Dentro** de **cada** unidad, sólo **se** reconocerá la existencia de **un** solo **sindicato** y, en caso de que concurren varios grupos que pretendan **ese** derecho, el reconocimiento se hará en favor de la asociación mayoritaria, no admitiéndose en consecuencia, la formación de sindicatos minoritarios.

Art. 47.-**Todos** los trabajadores al servicio del Estado tendrán derecho de formar parte del sindicato **correspondiente**; pero una vez que soliciten **y** obtengan su **ingreso** no podrán dejar de formar parte de él en ningún caso, **salvo** que fueren expulsados.

Art. 48.-Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos, y si **pertenecieren** a éstos por haber sido trabajadores de base, **quedarán** en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales, **mientras** **desempeñen** el cargo de confianza.

Art. 49.-Para la constitución de un sindicato y para su reconocimiento, **bastará** con que esté **integrado** por **veinte** trabajadores o más y que no **exista** **dentro** de la **unidad** correspondiente otra **agrupación sindical** que cuente con mayor número de miembros.

**Art. 50.**-Los sindicatos de trabajadores al **servicio** del Estado **serán** registrados por el Tribunal de Arbitraje, a **cuyo** efecto **remitirán** a éste, por duplicado, los siguientes documentos:

1.-El acta de la asamblea constitutiva o copia de ella, autorizada por la dirección de la **agrupación**.

U.-Los estatutos del sindicato.

**Ur.**-El acta de la sesión **en** la que se haya designado la directiva o copia autorizada de aquélla.

IV.-Una lista del número de miembros de que se componga el **sindi-**cato, con expresión del nombre de cada miembro. **estado civil**, edad, **empleo** que desempeñe, sueldo **que** perciba y relación pormenorizada de sus **antece-**dentes como trabajador federal.

El Tribunal de Arbitraje, al recibir la solicitud de registro, comprobará por los medios que estime más prácticos y eficaces, la no existencia de otra **asociación** sindical dentro de la unidad burocrática de que se trate o que la peticionaria cliente con la mayoría de los trabajadores de esta unidad, y procederá, en su caso, al registro.

**Art. 51.**--El registro de los sindicatos se **cancelará** en caso de disolución de los mismos o **cuando** apareciere diversa **agrupación** sindical que fuere mayoritaria. La solicitud de cancelación podrá hacerse por cualquiera **persona interesada**, y el Tribunal, en los casos de conflicto entre dos organizaciones que pretendan **ser mayoritarias**, ordenará desde luego el recuento correspondiente y **resolverá** de plano el asunto.

**Art. 52.**-Los trabajadores que por su **conducta** o falta de solidaridad fueren expulsados de un sindicato, perderán por **este sólo** hecho todas las garantías sindicales que esta ley concede. La **expulsión** sólo podrá **dictarse** por la mayoría de los socios de cada unidad y previa defensa del acusado o con la aprobación de dos terceras partes de los delegados de los sindicatos.

**Art. 53.**-Queda prohibido todo acto **de reelección** dentro de los sindicatos.

**Art. 54.**-El Estado no **podrá** aceptar, en ningún caso, la cláusula **de exclusión**.

**Art. 55.**-Son **obligaciones** de los sindicatos:

1.-Proporcionar los informes que en cumplimiento de esta ley solicite el Tribunal de Arbitraje.

H.-Comunicar **al** Tribunal de Arbitraje, dentro de los **diez** días siguientes a cada elección, los cambios que ocurrieren en su directiva o en su Comité Ejecutivo, las **altas** y bajas **de** sus miembros y las modificaciones que sufran los **estatutos**.

III.-Facilitar la labor del Tribunal de Arbitraje en todo lo que fuere necesario, realizando los trabajos que el propio Tribunal les encomiende, relacionados con conflictos del sindicato de que se **trate** o de sus **miembros**, que **se** ventilen ante el Tribunal.

IV.-Patrocinar y **representar** a sus miembros ante las autoridades superiores y ante el Tribunal de Arbitraje cuando así les fuere solicitado.

Los **sindicatos** podrán federarse, y en este caso, continuarán formando la Federación de Sindicatos de Trabajadores al **Servicio** del Estado, **única** central de los mismos que será reconocida por el Estado.

Art. 56.—**Queda** prohibido a los sindicatos:

I.-Hacer propaganda de carácter religioso.

H.-Ejercer **la** función de comerciantes.

III.—**Usar** de -la VIOLencia con los trabajadores libres para obligarlos a que se sindicalicen.

IV.-Fomentar actos delictuosos contra personas o propiedades.

V.-Adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas.

Art. 47.-La directiva de los sindicatos será responsable con éstos y respecto de terceras **personas** en los mismos términos que **10** son los **mandatarios** en el derecho común.

. Art. 58.-Los actos realizados por **las** directivas de los sindicatos obligan **a** éstos, civilmente, siempre que hayan obrado dentro de sus facultades.

Art. 59.-Los sindicatos podrán disolverse:

I.-Porque haya transcurrido el **término** de duración fijado en el acta constitutiva o en los Estatutos.

Ir.-Por el voto de las dos terceras **partes** de los **miembros** que los **integren**, y

III.-Porque dejen de reunir los requisitos señalados por el artículo 49. -La violación de **10** dispuesto en el artículo 56 **importará** la cancelación del **registro** del sindicato.

Art. GO.-La Federación de Sindicatos de Trabajadores al servicio del Estado se regirá por sus estatutos y, en lo conducente, por las disposiciones relativas a los sindicatos.

En ningún caso podrá decretarse la exclusión de un sindicato del seno de la Federación.

Art. G1.-Todos los conflictos que surjan entre la Federación y los sindicatos, o sólo entre éstos, serán resueltos por el Tribunal de Arbitraje.

Art. 62.-Las remuneraciones que se paguen a los directores y empleados de los sindicatos y, en general los gastos que origine el funcionamiento de éstos, serán cubiertos en todo caso por los miembros del sindicato de que se trate.

Es procedente la concesión conforme a las normas del Estatuto de los Trabajadores, de licencias para asuntos o comisiones sindicales y, por 10 mismo, procede la reinstalación de un trabajador si posteriormente al otorgamiento de la licencia por algunas de las causas mencionadas, se le destituyó por abandono de empleo o alegándose que estuvo dedicado a trabajos distintos de los que legalmente le estaban encomendados y que, en consecuencia, había incumplimiento del contrato.

Art. 63.-Las condiciones generales de trabajo se fijarán al iniciarse cada período de gobierno, por los titulares de la unidad burocrática afectada, oyendo al sindicato correspondiente.

Art. 64.-En el acuerdo respectivo se determinarán:

J.-La intensidad y calidad del trabajo.

H.-Las normas que deben seguirse para evitar la realización de riesgos profesionales, las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas.

IH.-Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos, y

IV.-Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor regularidad, seguridad y eficacia en el trabajo.

Los Reglamentos Interiores o de trabajo de las dependencias burocráticas son válidos, en cuanto que sus disposiciones no contraríen las normas del Estatuto de los Trabajadores o de la Ley Federal del Trabajo,

Art. 65.-En caso de que los sindicatos de trabajadores objetaren substancialmente el acuerdo respecto a las condiciones generales de trabajo, podrán ocurrir ante el Tribunal de Arbitraje, que resolverá en definitiva.

Art, 66.-Huelga es la suspensión temporal *del* trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta **ley** establece.

Art. 67.-Declaración de huelga **es** la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una unidad burocrática de suspender **las** labores de acuerdo con los requisitos que **establece** esta ley, si los poderes de la Unión o algunos de sus representantes **no** acceden a sus demandas.

Art, 68.-La huelga de los trabajadores al **servicio** del Estado **puede** ser general o parcial.

Art, 69.-La huelga general es la **que** se endereza en contra de todos los funcionarios de los Poderes de la Unión y sólo puede ser motivada por cualquiera de las siguientes causas:

a) Por falta de pago de salarios **consecutivos** correspondientes a un **mes** de trabajo, **salvo** el caso de fuerza mayor que calificará el Tribunal de Arbitraje.

b) Porque la política general del Estado **comprobada** con hechos sea contraria a los derechos fundamentales que esta **ley** concede a **los** trabajadores **del** Estado, debiendo en tal caso hacer la comprobación respectiva el **propio** Tribunal.

e) Por desconocimiento oficial del Tribunal de Arbitraje o porque el Estado ponga graves **obstáculos** para el ejercicio de sus atribuciones.

d) Porque se haga presión para frustrar una huelga parcial.

Art. 70.-La huelga **parcial** es la que se decreta contra un funcionario o grupo de funcionarios de **una** unidad burocrática por **cualquiera** de las **causas** siguientes:

a) Violaciones frecuentemente repetidas de este Estatuto.

b) Negativa **sistemática** para comparecer ante el Tribunal de Arbitraje.

e) Desobediencia a las resoluciones del **mismo** Tribunal.

Art, 71.-La huelga sólo suspende los efectos de los nombramientos de los trabajadores al servicio del Estado por el **tiempo** que dure, **pero sin** terminar o extinguir los **efectos** del propio nombramiento."

Art, *n.* -La **huelga** deberá limitarse al mero acto de la suspensión del **trabajo**. Los actos violentos de los huelguistas contra las propiedades, o las personas tendrán como **consecuencia**, respecto de los responsables, la **pérdida**

de su calidad de trabajadores al servicio del Estado y la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 262 de la Ley Federal del Trabajo, si los hechos realizados por aquéllos, o por los terceros que tornaren parte en el movimiento, reúnen los caracteres de las infracciones previstas en dichos artículos.

En lo que se refiere a las huelgas generales o parciales, los trabajadores mexicanos, con funciones en el extranjero, deberán limitarse a hacer valer sus derechos por medio de los organismos nacionales a que correspondan: en la inteligencia de que les está vedado terminantemente llevar a cabo cualquier movimiento de carácter huelguístico en el extranjero.

Art. n.-Para declarar una huelga se requiere:

I.-Que sea motivada por alguna o algunas de las causas señaladas en los artículos 69 y 70.

H.-Que sea declarada por una mayoría absoluta de los trabajadores al servicio del Estado, dentro de la unidad burocrática afectada, si se trata de una huelga parcial, o, si se trata de una huelga general, por las dos terceras partes de delegaciones de los sindicatos federales.

Art. 74.-Antes de suspender las labores, los trabajadores deberán presentar al tercer árbitro del Tribunal de Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la huelga. Dicho árbitro, una vez recibido el escrito y sus anexos, correrá traslado con la copia de ellos al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones para que resuelva en el término de diez días, contados a partir de la notificación.

Art. 75.-El Tribunal de Arbitraje decidirá, dentro de un término de setenta y dos horas, computado desde la fecha en que se reciba copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal, según que se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos 13 y 74. En el primer caso, si la huelga es legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éstas en las audiencias de avenimiento.

Art. 76.—Si la declaración de huelga se considera legal por el Tribunal de Arbitraje, y si transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el artículo 74, no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender las labores.

Art. 77.-Si el Tribunal que resuelve que la declaración de huelga es ilegal, prevendrá a los trabajadores que, en caso de suspender las labores,

el acto será considerado como abandono **de** trabajo y dictará las medidas **que** juzgue necesarias para evitar esa suspensión.

Art. 7B.-Si la **suspensión de labores** se **lleva a** cabo antes de los diez días de emplazamiento; si practicado el recuento correspondiente **resultare** que los **huelguistas** se encuentran en minoría, o si no se llenan todos y **cada uno de** los requisitos señalados en los artículos anteriores, el Tribunal **declarará** que no **existe** el **estado** de huelga; **fijará** a los trabajadores **un plazo** de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndose de **que si** no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores y **declarará** que el Estado o **funcionarios** afectados no han incurrido en responsabilidad.

Art. 79.-La huelga será **declarada** ilegal y aun delictuosa cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra **las** personas o las propiedades o cuando se decrete en los casos del artículo 29 **constitucional**.

Art. 80.-Si el Tribunal de Arbitraje resuelve que una huelga es ilegal, quedarán **cesados** por ese solo hecho los trabajadores que hubieran realizado la **suspensión** de labores, sin responsabilidad **para** el Estado.

Art. 81.-En tanto que no se **declare ilegal, inexistente** o terminado un estado de huelga, el Tribunal de Arbitraje y las autoridades civiles y militares correspondientes **deberán** respetar el **derecho** que ejerciten los trabajadores, dándoles las garantías necesarias y prestándoles el auxilio que **soliciten**.

Art. 82.-La huelga **terminará**:

I.-**Por** aveniencia entre las partes en conflicto.

H.-**Por** resolución de la asamblea de trabajadores **tomada** en acuerdo **de** la mayoría compuesta de **las** dos terceras partes de los mismos.

III.-**Por** **declaración** de ilegalidad.

IV.-**Por** laudo de la persona o Tribunal que, a solicitud de las **partes** y con la **conformidad de éstas**, se avoque al conocimiento del asunto.

Art. 83.-Al resolverse que una declaración de **huelga** es legal, el **Tribunal de Arbitraje**, a petición de las autoridades **correspondientes** y tornando en **cuenta** las pruebas presentadas, fijará el número de trabajadores que **los** huelguistas están obligados a mantener en el desempeño de sus **labores**, a fin de que **continúen realizándose** aquellos servicios cuya suspensión perju-

dique la estabilidad de las instituciones o la conservación de las oficinas o talleres o signifiquen un peligro para la salud pública.

Art. 84.-Los riesgos profesionales que sufran los trabajadores al servicio del Estado se registrarán por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, pero las licencias que con este motivo se concedan serán con goce de sueldo íntegro en 105 casos en que este Estatuto conceda igual prerrogativa tratándose de enfermedades no profesionales.

Art. 85.-Los trabajadores al servicio del Estado que sufran enfermedades no profesionales tendrán derecho a que se les concedan licencias para dejar de concurrir a sus labores en los siguientes términos:

I.-A los empleados que tengan menos de un año de servicios se les podrá conceder licencia por enfermedad no profesional, hasta por quince días con goce de sueldo íntegro, hasta quince días más con medio sueldo y hasta treinta días más sin sueldo.

II.-A los que tengan de uno a cinco años de servicios, hasta treinta días con goce de sueldo íntegro, hasta treinta días con medio sueldo y hasta sesenta más sin sueldo.

III.-A los que tengan de cinco a diez años de servicios, hasta cuarenta y cinco días con goce de sueldo íntegro, hasta cuarenta y cinco días con medio sueldo y hasta noventa más sin sueldo.

IV.-A los que tengan diez años de servicios en adelante, hasta sesenta días con goce de sueldo íntegro, hasta sesenta días más con medio sueldo y hasta ciento veinte días más sin sueldo.

Los cómputos deberán hacerse por servicios continuados o cuando de existir una interrupción en la prestación, de dichos servicios, ésta no sea mayor de seis meses.

Podrán gozar de la franquicia señalada, de manera continua o discontinua, una sola vez cada año, contando a partir del momento en que tomaron posesión de su puesto.

Art. 86.-Las acciones que nazcan de esta ley, del nombramiento otorgado en favor de los trabajadores al servicio del Estado y de los acuerdos que fijen las condiciones generales de trabajo prescribirán en un año, con excepción de los casos previstos en los artículos siguientes.

Art. 87.-Prescribirán en un mes:

1.-Las acciones para pedir la nulidad de la aceptación de un nombramiento hecho por error, y la nulidad de un nombramiento expedido en contra

de 10 dispuesto en esta ley, contando el término a partir del momento en que el error sea *conocido*.

II.-Las acciones de los trabajadores para volver a ocupar el puesto que **hayan** dejado por accidente o por enfermedad, contando *el* plazo a partir de la fecha en que estén en aptitud de volver **al** trabajo.

III.-Las acciones para **exigir** la indemnización que esta *ley* **concede** por **despido** injustificado, a partir del momento de la separación.

rV.-Las acciones de *los* funcionarios para suspender a los trabajadores *por* causa justificada y para disciplinar las faltas de éstos, contando el plazo desde *el momento* en que se dé *causa* para la **separación** o de que sean **conocidas las faltas**.

Art. 88.—Se prescriben en dos años:

I.-Las acciones de los trabajadores para **reclamar** indemnizaciones por incapacidades provenientes de riesgos profesionales realizados.

II.-Las acciones de las personas que dependieron económicamente de **los** trabajadores muertos con motivo de un riesgo profesional realizado, **para reclamar** la indemnización correspondiente.

III.-Las acciones para ejecutar *las* resoluciones del Tribunal de Arbitraje.

Los plazos para deducir las acciones a que se refieren las fracciones anteriores correrán respectivamente:

Desde el momento en que se determine *la* naturaleza de la incapacidad o de *la* enfermedad contraída; desde la fecha de la muerte del trabajador, o desde que *el* Tribunal **haya** dictado resolución definitiva.

Art. 89.—La prescripción *no* puede comenzar ni correr:

J.—Contra los incapacitados mentales, sino cuando **haya** discernido su **tutela conforme** a la ley, a *menos* que la prescripción hubiera comenzado contra sus causantes, y

II.—Contra los trabajadores incorporados al **servicio militar en tiempo de guerra y que por alguno de los conceptos contenidos en esta ley se hayan hecho** acreedores a indemnización.

Art. 90.—Las prescripciones se interrumpen:

I.—Por *la sola* presentación de la demanda respectiva ante *el* Tribunal de Arbitraje.

H.-Si la persona a cuyo favor corre la prescripción reconoce el derecho de aquella contra quien prescribe, de palabra, por escrito o por hechos indudables.

Art. 91.-Para los efectos de la prescripción, los meses se regularán por el número de días que les correspondan; el primer día se contará completo, y cuando sea feriado no se tendrá por completa la prescripción, sino cumplido el primero útil siguiente.

Art. 92.-El Tribunal de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado deberá ser colegiado y lo integrarán: un representante del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión; un representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un tercer árbitro que nombrarán entre si los dos representantes citados.

Art. 93.-En el caso de que ocurran vacantes o de que se **hiciera** necesario aumentar el número de los miembros del Tribunal, para la designación de los nuevos representantes, se seguirá el procedimiento indicado en el artículo anterior.

Art. 94.-El miembro del **Tribunal** no representante del Estado o de las organizaciones de trabajadores durará en su cargo seis años y **disfrutará** de emolumentos iguales a los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y podrá ser removido por haber cometido delitos graves de orden-común o federal.

Los miembros del Tribunal de Arbitraje representantes de las organizaciones obreras y del Estado, podrán *ser* removidos libremente aquéllos por mayoría de quienes los designaron, y éstos, por el Estado.

Art. 95.-Para ser miembro del Tribunal de Arbitraje se requerirá:

I.—Ser mexicano en pleno goce de sus derechos civiles.

H.—Ser mayor de veinticinco años.

III.—No haber sido condenado por delitos contra la propiedad o sentenciado a sufrir pena mayor de un año de reclusión por cualquiera otra clase de delitos.

Los representantes de las organizaciones de trabajadores al servicio del Estado **deberán** haber servido a **éste** por un período no menor de cinco años, **precisamente** anteriores a la fecha de la designación.

Art. 96.-Los miembros del Tribunal de Arbitraje sólo podrán **ser** **removidos** antes de la fecha en que, de acuerdo con **este** Estatuto, **debieran**

**abandonar** sus cargos, porque se **dictare** contra ellos auto de formal prisión, por un **delito grave** del orden común o federal.

Art. 97.-Los miembros del Tribunal contarán con los **Secretarios** que **fueren** necesarios y con el personal inferior indispensable, teniendo los primeros el carácter de actuarios para evacuar todas las diligencias que les **fueren** encomendadas por los árbitros.

Los secretarios y empleados del Tribunal estarán sujetos a la **presente** ley; **pero** los conflictos que se suscitaren **con** motivo de la aplicación de la **misma**, serán **resueltos** por las autoridades **federales** del Trabajo.

Art. 98.-Los gastos que origine el funcionamiento del Tribunal de Arbitraje serán cubiertos por el Estado, consignándose la planta en el Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Art. 99.-El Tribunal de Arbitraje será competente:

I.-Para **conocer** de los conflictos individuales que **se** susciten entre **funcionarios** de una unidad burocrática **y** sus trabajadores y los intersindicales de cualquier unidad.

H.-Para **conocer de** los conflictos colectivos que surjan entre las organizatorias al **servicio del** Estado **y** éste mismo.

IIH.-Para **conocer de** los conflictos **intersindicales** que se **susciten** entre las organizaciones al servicio del Estado.

IV.-Para llevar al cabo el registro de los sindicatos de **trabajadores** al servicio del Estado y la cancelación del mismo registro.

Art. 100.-El procedimiento **para** resolver **todas** las controversias que se sometan al Tribunal de Arbitraje **se** reducirá a la presentación de la demanda respectiva, que deberá hacerse por escrito o verbalmente por **medio** de comparecencia; a la respuesta que se dé en **igual** forma, y a **una sola** audiencia **en** la que **se** presentarán las pruebas y **alegatos** de las **partes** y se pronunciará resolución, **salvo** cuando a juicio del propio Tribunal se requiera **la** práctica de diligencias posteriores, en cuyo caso se ordenará que se lleve a cabo, y, **una vez** efectuado, se dictará la resolución que corresponda.

Art. 101.—La demanda **deberá** contener:

r.-El nombre y domicilio del reclamante,

n .-El nombre y **domicilio** del demandado.

III.-El objeto de la demanda.

IV.—Una relación detallada de **los** hechos, y

V.-La **indicación** del **lugar** en **que** puedan **obtenerse** las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la **verificación** de los hechos en que **se** funde la demanda y las **diligencias** que con el mismo fin se solicite que sean practicadas por el Tribunal.

A la demanda se acompañarán **las** pruebas de que disponga el reclamante y los documentos que acrediten la **personalidad** del representante, en caso de que aquél no pudiere ocurrir personalmente.

Art. 102.-La **contestación** de la **demanda** deberá reunir los **mismos** **requisitos** que ésta, y será presentada en un término que no **exceda** de **tres** días contados a partir de **la** fecha en que aquélla fuere notificada.

Art. 103.-El Tribunal, inmediatamente que reciba **la** **contestación** de la demanda, o una vez transcurrido el plazo para **contestarla**, ordenará la **práctica** **de** las diligencias que fueren necesarias y **citará** a las partes **y** a los testigos para la audiencia de **pruebas**, **alegatos** y resolución.

Art. 104.-Los trabajadores deberán comparecer por sí o por **medio** de sus representantes ante el Tribunal. Cuando **sean** demandados y no comparezcan en ninguna de las formas prescritas, se **tendrá** por probada la acción enderezada en su **contra**, **salvo** que **comprueben** su **imposibilidad física** para **hacerlo**.

Art. 105.-Los **funcionarios del Estado** podrán hacerse representar por medio de apoderados que **acrediten** ese carácter mediante simple oficio.

Art. 106.-Sólo los Secretarios Generales o de Conflictos de 105 sindicatos podrán tener **el** carácter de **asesores** de 105 trabajadores ante el Tribunal o los miembros **de** los **mismos** sindicatos en que **aquéllos** **deleguen** sus facultades.

Art. 107.-*El* Tribunal **apreciará** en **conciencia** las pruebas que **se** le presenten, **sin** sujetarse a reglas fijas para su estimación, y **resolverá** los asuntos a **verdad** sabida y buena fe **guardada**, debiendo **expresar** en su laudo las **consideraciones** en que funde su decisión.

Art. 108.—**Cualquier** incidente que se suscite con motivo de **la** **personalidad** de **las partes** o de sus representantes, de la competencia del Tribunal, del interés de tercero sobre la **nulidad** de actuaciones u otros motivos **análogos**, será resuelto **de plano** de acuerdo con los **principios** a que **se** refiere el **artículo** anterior.

Art. 109.-Las **notificaciones** se harán personalmente a los interesados por los **actuarios** del Tribunal o mediante **oficios** enviados con **acuse** de recibo,

Todos los términos **correrán** a partir del día siguiente a aquél en que **se haga** el emplazamiento, citación o notificación y **se** contará **en** ellos el día del vencimiento.

Art. 110.-El Tribunal sancionará las *faltas* de respeto que se le comen-  
**tan, ya** sea por escrito o en cualquiera otra forma. Las sanciones consistirán  
en amonestación o multa. Esta no excederá de cincuenta pesos tratándose  
**de** trabajadores ni de quinientos pesos tratándose de funcionarios.

Art. 111.-Toda compulsa de documentos deberá hacerse a costa del  
interesado.

Art. 112.-Los miembros del Tribunal de Arbitraje no podrán ser **re-**  
**cusados.**

Art. 113.-Las resoluciones dictadas por el Tribunal de Arbitraje serán  
inapelables y **serán** cumplidas **desde** luego por las autoridades correspondien-  
tes. La Secretaria de Hacienda y Crédito Público se atenderá a ellas para  
**ordenar** el pago de sueldos, indemnizaciones y **demás** que se deriven de las  
mismas resoluciones.

Para los efectos de este artículo, el Tribunal de **Arbitraje**, una vez pro-  
**nunciado** el laudo, lo pondrá en conocimiento de todas las personas y auto-  
**ridades interesadas.**

Art. 114.-Las autoridades civiles y **militares** estarán obligadas **a pres-**  
tar auxilio al Tribunal **de** Arbitraje para hacer respetar sus resoluciones  
cuando fueren requeridas para ello.

Art. 115.-Las infracciones a la presente ley que no tengan establecida  
otra sanción, y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje,  
**se castigarán:**

1.-Con multa **de** mil pesos, y

2.-Con destitución **del** trabajador, sin responsabilidad **para** el Estado.

Estas sanciones serán impuestas, en su caso, por el Tribunal de Arbi-  
traje.

## TRANSITORIOS

Art. 1º.-Esta ley entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación  
en el "Diario Oficial" (jueves 17 de abril de 1941).

Art. 2º.-Se abroga el decreto que estableció el Estatuto **de** los Traba-  
jadores al **Servicio** de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiérn-  
bre de 1938, así como **todas las** disposiciones que lo reformaron o adicionaron  
**y las** demás que se opongan a **esta** ley.

Art. 3"-La formación de los escalafones para **ajustarlos** a las disposiciones de esta ley, se hará desde luego y de común acuerdo por los titulares y **los sindicatos respectivos, comprobando** en cada caso la competencia del **trabajador**. Si surgiere divergencia de pareceres, **resolverá** en última instancia el **Presidente** de la República, si se tratare de un emplado del Poder Ejecutivo o el Tribunal de Arbitraje si fuere trabajador de los otros Poderes.

Art. 4"-El Tribunal de Arbitraje Se organizará y funcionará de conformidad con su reglamento especial.

Art. 5º—La nueva designación de árbitros del Tribunal de Arbitraje se hará dentro de un término de treinta días a contar de la publicación de esta ley y, entretanto toman posesión los que se nombren, de acuerdo con la organización de dicho tribunal, seguirán **actuando** los que ahora tienen ese carácter.

Art. 6"-Las reclamaciones cuya tramitación no se haya concluído por las Juntas de Arbitraje, serán turnadas al conocimiento del Tribunal de Arbitraje, de acuerdo con las prevenciones de esta ley.

Art. 7"-Las disposiciones del presente Estatúa que impliquen erogaciones pecuniarias, se pondrán en vigor gradualmente a **discreción** del Ejecutivo Federal y a medida que las condiciones del Erario lo permitan.

**:Art. 8'.**-Las disposiciones de esta ley 'relativas a **enfermedades** no profesionales sólo estarán vigentes mientras no se expida la Ley del Seguro Social.

Art. 9"-Los derechos de los trabajadores al servicio del Estado en materia de pensiones y jubilaciones continuarán sujetos a las **leyes** respectivas.

Mariano Samayoa. D. P.-Enrique Osornio Camarena.c--C. P.- Refugio L. Rodríguez, D. S.-Máximo García, S. S.-, (Rúbricas).

En cumplimiento con lo dispuesto por la fracción 1 del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y **para** su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la presidencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, D. F., a los cuatro **días** del mes de abril de mil 'novecientos **cuarenta** y uno.-Manuel Avila Camacho.- (Rúbrica).-El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación. **Miguel Alemán**.- (Rúbrica).

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

*Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1953.—México, 1957.-Vol. 1, 1958, Vol. II, Vol. III.*

La estructura orgánica y funcional de cada una de las Direcciones y Departamentos que integran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, forman esta obra en tres volúmenes, cuya exposición metódica ofrece al lector una proyección que en la actualidad le ayuda a comprender el trabajo desarrollado por esta dependencia del Ejecutivo Federal.

El volumen 1, se inicia con una nota preliminar relativa a la situación económica de México en 1953, exponiéndose los ingresos efectivos del Gobierno Federal, los gastos presupuestales, el comercio exterior, la exportación, la importación, política comercial, subsidios y exenciones y la ayuda a la minería. Posteriormente se insertó la parte correspondiente a la Secretaría de Hacienda en el Informe Presidencial leído ante el Congreso de la Unión el 10 de septiembre de 1953. Un cuadro esquemático de Organización General y un cuadro del personal de funcionarios de la propia Secretaría.

El capítulo fundamental de este volumen lo forma la Dirección General de Crédito, cuyos cuadros esquemáticos de organización y funciones nos proporcionan un conocimiento general que nos induce a pasar a estudiar con mayor detenimiento cada una de las oficinas que constituyen esta Dirección que se integra con una Subdirección, una Oficina Administrativa y cinco Departamentos que son: el de Bancos, Moneda e Inversiones, dividido a su vez en cinco secciones: Sección Bancaria, Sección de Moneda, Sección Jurídica, Registro de Crédito Agrícola y Sección de Inversiones; Departamento de Deuda Pública, dividido en dos secciones: Sección de Contabilidad y Ordenes de Pago; Departamento de Pensiones, que se divide en cuatro secciones: Sección de Asuntos Militares, Sección de Pensiones Civiles, Sección de Trámite y Correspondencia y Delegación del Departamento en las Secretarías de la Defensa y de la Marina Nacionales; Departamento de Seguros y Fianzas que está constituido por una Sección de Seguros, ASWtoS Jurídicos y por una Sección de Fianzas, Auditoría e Inspección y Estadísticas; y la Comisión Consultiva de Fianzas con su Grupo Administrativo, Grupo Técnico y Archivo. cada una de estas dependencias en su organización y funcionamiento en cuanto a la actividad desarrollada por la Dirección General de Crédito en la esfera de sus atribuciones, van tendientes a procurar la máxima utilización del crédito nacional para alcanzar un firme desarrollo económico del país, evitando la manifestación de tendencias que pudiesen influir indebidamente sobre el nivel de los precios y sobre el salario real de la población; todo ello con la estrecha colaboración de cada Departamento, cuya labor constituye un todo de vital importancia.

El funcionamiento del Departamento de Bancos; Moneda e Inversiones, se encuentra acrecentado con trece anexos que se refieren a Circulares del Banco de México, Acuerdos del Secretario de Hacienda, Decretos y Reglamentos sobre la misma materia.

En igual orden de exposcrcon encontramos a los demás Departamentos que integran la Dirección General de Crédito.

Por la íntima relación que en materia crediticia hay entre la Dirección General de Crédito con instituciones bancarias, están incluidos en este volumen 1 los informes de las labores realizadas durante 1953 por el Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior y Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.

\*  
\*   \*  
\*

El volumen 11, se inicia en la misma secuencia expositiva que la anterior, con la Dirección General de Estudios Hacendarios, cuya organización tiende a reunir, de acuerdo con la realidad económica, todo género de datos relacionados con la política hacendaria del Gobierno Federal, estudiando y formulando, en su caso, proyectos de leyes y disposiciones de observancia general, así como, entre otras, analiza los aspectos relacionados con el estudio del sistema tributario federal, a fin de preparar la información necesaria sobre los impuestos y derechos que deben figurar dentro del mismo; para llevar a cabo tales funciones cuenta con un Departamento de Estudios Económicos, Departamento de Subsidios y Exenciones, Comisión Ejecutiva de Aranceles, Departamento de Coordinación Arancelaria, Comisión General de Aranceles, Comisión de Precios de Exportación, Departamento de Estadística del Impuesto sobre la Renta, Departamento Técnico de Minería, Departamento de Estudios Especiales y Asuntos Administrativos, Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios y Departamento de Bibliotecas y Archivos Económicos. Este capítulo ha sido acrecentado con cuatro anexos correspondientes a los trabajos realizados por las diversas dependencias de la Dirección de Estudios Hacendarios y que son: 1) Clasificación de los subsidios reales y virtuales correspondientes al año de 1951. 2) Ponencia sobre Reunión Técnica de Administración Presupuestal. 3) Ley de Fomento de Industrias de Transformación y 4) Reglamento de la Comisión de Precios de Exportación.

La Dirección General del Impuesto sobre la Renta está organizada para ejercer sus funciones en Subdirección, Departamento de Administración del Impuesto, Departamento Técnico Calificador, Junta Calificadora, Departamento de Estudios Técnicos, Departamento de Control de Créditos y Cobros y Delegaciones Calificadoras Fiscales.

En materia impositiva el Impuesto sobre la Renta es de preponderante importancia, y en tal virtud, se hace una relación de antecedentes históricos antes de explicar la organización y funciones de la propia Dirección; al final del capítulo de referencia se incluyen ocho cuadros que contienen un resumen aritmético de las labores desarrolladas por la Dirección, en los que se hacen comparaciones con ejercicios anteriores a efecto de ir señalando de manera palpable los progresos realizados en la recaudación.

El capítulo siguiente es el que corresponde a la Dirección General de Impuestos Interiores, que a través de sus organismos que la componen y que son: Subdirección General, Subdirección de Oficinas Federales de Hacienda, Departamento de Impuestos Especiales, Departamento de Impuesto del Timbre y sobre Capitales, Departamento del Impuesto sobre Bebidas Alcohólicas y Azúcar, Oficina de Impuestos Diversos, Junta Técnica Calificadora de Alcoholes y Oficina de Control de Cuentas, ejerce sus funciones que corresponden a la administración, coordinación y control de una gran parte de los impuestos y derechos establecidos por la Federación. Los impuestos que

administra son, principalmente, aquellos que afectan una fuente específica de ingresos y que dentro de nuestro régimen fiscal han sido designados con la denominación genérica de "Impuestos Interiores". Algunos de los impuestos y derechos que la Dirección recauda por conducto de sus diversos departamentos son: Impuestos al consumo que se causan al efectuarse la importación: gasolina, benzol, xilol, etc. Impuestos de producción al petróleo crudo y sus derivados que se causan al efectuarse la exportación. Impuestos a la industria, al comercio, primas pagadas, impuestos sobre capitales, impuestos sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos, etc. Finalmente, esta parte se encuentra completada con las disposiciones legales publicadas en el Diario Oficial durante 1953 y que son de su interés particular; el Instructivo para organizar y poner al corriente las labores de las Oficinas Federales de Hacienda y sus dependencias y, por último, la Exposición de Motivos de las diversas leyes tributarias federales y disposiciones conexas, correspondientes al año de la Memoria.

A continuación, la Dirección General del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, cuya atribución consiste en aplicar concretamente las disposiciones generales y abstractas previstas por la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles a comerciantes e industriales y a casos particulares, determinando y vigilando el objeto del impuesto, el sujeto y domicilio del causante, su empadronamiento, declaraciones, pagos, obligaciones y responsabilidades; la tasa, los ingresos semigravados y exentos; deducciones y rectificaciones; vigilancia, sanciones, procedimientos y la celebración de convenios con las entidades federativas para la recaudación de la cuota federal y de la participación local que a éstas puede corresponderles, etc., y para tales funciones, la Dirección cuenta en su organización con Subdirección, Departamento del Padrón Fiscal, Oficina de Directorios, Oficina de Crítica y Codificación, Oficina de Máquinas, Departamento de Ingresos Mercantiles, Oficina Legal y de Consulta, Oficina de Investigación, Oficina de Inspección, Sección Administrativa y Archivo y Correspondencia; finaliza el capítulo con las disposiciones legales, circulares, oficios, acuerdos, decretos y reglamentos relativos a la materia.

La Dirección General de Aduanas -e-penúltimo capítulo en el volumen 11 de la Memoria- cuya función principal consiste en la recaudación de impuestos de importación y exportación, normar las diversas operaciones aduanales que supone el tráfico internacional de las mercancías. La aplicación de la legislación aduanera, la dirección, orientación y supervisión de las aduanas marítimas, fronterizas, interiores y secciones aduaneras distribuidas en nuestros litorales, cuenta para tales funciones con Subdirección, Departamento de Procedimientos, Departamento de Juicios, Departamento Pericial Calificador, Departamento de Administración, Departamento de Control de Servicios, Resguardo Aduana], Oficina de Inspección, Aduanas de la República, Grupo de Visitadores, Grupo de Delegados y Plantas Armadoras de Automóviles. Este capítulo también contiene un fuerte estudio de carácter histórico.

Con la parte relativa a la Dirección General de Egresos, finaliza el volumen H, de cuya importancia no hace falta agregar palabra alguna. Esta Dirección que labora de acuerdo con los preceptos señalados por la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento y que fija anualmente las sumas definitivas que habrán de incluirse en el proyecto de presupuesto de egresos para cada una de las dependencias federales, de acuerdo con las instrucciones del Ejecutivo, sin que el total de estas sumas exceda a la estimación de los ingresos señalados por la ley respectiva correspondiente al mismo ejercicio fiscal; prepara y formula el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Fed-

ración; autoriza previamente los pagos o erogaciones de fondos que deben ~~hacerse~~ con cargo al Presupuesto de Egresos, etc., cuenta para ejercer sus funciones con Subdirección, Departamento Técnico del Presupuesto, Departamento de Control y Vigilancia del Presupuesto, Oficina Jurídica y Oficina de Registro de Personal Federal El capítulo incluye antecedentes históricos, atribuciones que la Secretaría de Hacienda tiene en materia de Egresos, Acuerdos Presidenciales, Circulares, Oficios-Circulares y Telegramas.

\*  
\*      \*

El volumen JII se micra con la Tesorería de la Federación, que cuenta, para sus funciones, con Subtesorería, Departamento de Administración, Departamento de Control de Fondos, Departamento de Egresos, Departamento de Estampillas y Valores, Departamento de Ingresos, Departamento de Vigilancia de Fondos y Valores, Departamento de Control de Cuentas, Departamento de Valores y Operaciones Diversas, Departamento de Caja, Auditoría, Delegación Fiscal en Nueva York y Dirección de Pago de Sueldos.

Sigue la parte relativa a la Contaduría de la Federación, cuya explicación en su organización y funcionamiento contiene la secuencia relatada al referirnos anteriormente a otras Dependencias de la Secretaría de Hacienda; continúa la Casa de Moneda y la Procuraduría Fiscal; seguidamente viene la parte administrativa interna de la Secretaría: Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, Departamento de Personal, Departamento de Contabilidad, Departamento de Correspondencia y Archivos, Departamento de Gráficas, Departamento de Aprovevisionamiento, Departamento de Compras, Departamento de Inventarios, Departamento de Intendencia, Comisión Mixta de Escalafón y el Departamento de Prensa y Redacción de la Memoria.

\*  
●      \*

A grandes rasgos, con antelación se ha expuesto el contenido de más de 1,500 páginas que forman la Memoria, elaborada por un grupo de técnicos en cumplimiento de instrucciones del Sr. Lic. Antonio Carrillo Flores, bajo la dirección inteligente del Lic. Manuel J. Sierra. Es de sentido positivo, la importancia que la Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1953) tiene en la historia económica de nuestro país.

*CARLOS SIERRA.*

La Vigilancia del Es-tado sobre el Mercado de Valores.-Práxedes Reyna Hermosillo.  
México, 1958.

Al celebrarse el XXV aniversario de la estructuración de la Bolsa de Valores de México, S. A., de C. V., dentro de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, dicha entidad patrocinó -c-septiembre-octubre de 1958-- un interesante ciclo de conferencias que fueron sustentadas por personalidades relevantes y autorizadas dentro de la órbita financiera mexicana.

Tocó al Sr. Lic. Práxedes Reina Hermosillo, Presidente de la Comisión Nacional de Valores, desarrollar el tema relativo a "La Vigilancia del Estado sobre el Mercado de Valores". aspecto muy importante de la actividad bursátil del país, si se piensa que todas las entidades económicas y financieras que manejan fondos del público son únicamente fiduciarias de una riqueza ajena, de lo cual deriva el celo con que las autoridades tienen que vigilar la marcha de tales instituciones.

Por razones obvias, determinadas por el estrecho marco de una conferencia, el Lic. Reyna tocó sólo Los aspectos centrales de la política que ha seguido la Comisión Nacional de Valores, organismo creado por Decreto que se publicó en el Diario Oficial del 16 de abril de 1946, a objeto de reglamentar la emisión de valores que el público desea adquirir. Con el establecimiento de esta dependencia, la inversión de fondos para el desarrollo económico nacional ha recibido un fuerte impulso.

Los puntos de política de la Comisión que desarrolló su Presidente, son los que se mencionan a continuación: Las sociedades anónimas como emisoras de obligaciones; las tendencias del mercado de valores y la intervención en la estructura del mismo. En el primero de dichos apartados se hizo referencia breve al papel destacado de la Comisión en torno a la dignificación de las sociedades anónimas, a su equilibrio financiero y a otros factores relacionados con lo cual se ha colocado como uno de los órganos administrativos más importantes que existen en México para perfeccionar y dignificar el funcionamiento de las sociedades anónimas, núcleos de la actividad productiva de la República. Es así que la labor de la Comisión Nacional de Valores, circunscrita a las sociedades emisoras, ha sido oportuna y conveniente.

En la parte relativa al examen permanente que realiza la Comisión en tomo a las tendencias y a la situación del mercado mexicano de valores, se aludió a los interesantes estudios, investigaciones y elaboraciones estadísticas que tan útiles han sido a corredores, agentes e inversionistas -individuales e institucionales-, que han contado de tal guisa con elementos fidedignos y de primera mano para normar su criterio en punto a la compra y venta o a la colocación de títulos en el mercado. Esto es particularmente importante en el caso de la Comisión Nacional de Valores pues no debe perderse de vista que la investigación económica que realiza una agencia gubernamental tiene por objeto dos finalidades generales: a) facilitar el logro de determinadas metas de política gubernamental; y b) proporcionar tanto al gobierno como a los particulares en general, informaciones que sirvan para determinar y valorizar las decisiones públicas y privadas. La investigación, en este caso, constituye un auxilio esencial para los organismos encargados de formular políticas y como guía para tomar decisiones y formular programas.

A todo lo anterior responde la útil y completa publicación mensual elaborada por un departamento especializado de la Comisión, así como la memoria anual, en las cua-

ies se puede encontrar toda la gama de informaciones bursátiles que se originan en el país y también en el extranjero, todo lo cual indica que la Comisión tiene una visión completa del mercado que le permite realizar mejor sus funciones.

En la parte final de su juiciosa exposición, el Presidente de la Comisión Nacional de Valores hizo referencia a la muy plausible política gubernamental de ir reestructurando paulatinamente el mercado de valores. La Comisión ha favorecido tal política al procurar que los financiamientos de las empresas se hagan no solamente por medio de emisión de obligaciones, sino también con la suscripción de acciones. En este aspecto están jugando ya un papel decisivo las sociedades de inversión, al incrementar la oferta de acciones ordinarias con un valor adecuado para su mayor distribución.

Dentro de esta misma política se destacó el hecho importantísimo de la ampliación o extensión geográfica del mercado, propósito en el cual se han dado pasos de positivo alcance, tanto con la fundación de nuevas bolsas (Monterrey) como con la celebración de reuniones regionales para despertar el interés por los negocios bursátiles en zonas de gran influencia económica. Cabe citar en este aspecto el dinamismo de las progresistas autoridades del Estado de Jalisco que en unión de algunos sectores de la iniciativa privada han propiciado el establecimiento de la Bolsa de Valores de Occidente -c-próxima a operar en la ciudad de Guadalaiaara. Este nuevo centro bursátil, que será el tercero en la República, es el resultado del crecimiento económico en una amplia zona que reclamaba la creación de un mecanismo financiero capaz de proporcionar los instrumentos necesarios para un sano financiamiento de las actividades productivas, haciendo posible la colocación de diversos títulos-valores, a través de los cuales se recojan los ahorros de grandes y pequeños inversionistas.

En materia de Bolsas de Valores, la Comisión inspecciona en la actualidad -facultad nueva- en funcionamiento en todo los aspectos de las mismas lo que le permite, además, estudiar y extender tal funcionamiento, ya que el país necesita de un sistema más amplio y más popular de distribución de valores, para facilitar su negociabilidad entre un número creciente de compradores y vendedores.

En este capítulo el Lic. Reyna Hermosillo hizo un análisis de las funciones de las bolsas de valores, de su evolución histórica, tanto en el caso de México como en lo que hace a las principales bolsas del mundo, material de indudable interés para todas las personas interesadas en los problemas financieros. Hizo resaltar la actuación del Gobierno como vigilante estricto del mercado de valores a efecto de evitar especulaciones contrarias a la estabilidad monetaria. Sin embargo, afirmó que el ordenamiento legal de 1932 que fue resultado de la evolución iniciada en 1916, visto desde ese año puede considerarse como un adelanto; pero, visto a la altura de 1958 "se advierte que no responde del todo a las necesidades modernas de una bolsa de valores, de las que depende su paralelismo con el desarrollo económico del país". En efecto, el sistema de crédito ha tenido en los últimos veintiséis años modificaciones importantes, en cambio, el régimen bursátil no se ha tocado, salvo las reformas, no de fondo, de 1941.

*ANTONIO RUIZ EQJIHUA.*