concierna á la parte administrativa y económica de sus funciones.—Ley de 17 de Diciembre de 1892, art. 33.

1609. Por último, el decreto de 15 de Junio de 1895, dis-

«Artículo único. No causan el impuesto sobre herencias, legados y donaciones, establecido en el Distrito Federal y Territorios por la ley de 17 de Diciembre de 1892, las herencias, legados y donaciones en favor de los Ayuntamientos del mismo Distrito y Territorio, ó en favor de establecimientos de Beneficencia y de Instrucción Pública, dependientes del Gobierno ó sometidos á su vigilancia.

SECCION IV

IMPUESTOS SOBRE ESTABLECIMIENTOS METALURGICOS.

1610. Los derechos de seis al millar sobre los expresados establecimientos fueron impuestos por la ley de 6 de Junio de 1887, cuyo art. 6?, que es el relativo, se ha insertado ya en el párrafo 1490.

CAPITULO XVII.

Otras funciones de recaudación.

1611. Además de los impuestos de que tratan los capítulos anteriores, el Poder Administrativo dispone de otro género de recursos que las leyes de ingresos han comprendido en dos grupos, denominados: el primero, «Servicios públicos;» y el segundo, «Productos y aprovechamientos diversos.»

SECCION I.

SERVICIOS PUBLICOS.

1612. El servicio público de un año está representado por el Presupuesto de egresos, en el que se pormenoriza y valúa el costo de cada una de las exigencias administrativas, y es por lo mismo, verdaderamente notable que en la Ley de Ingresos figure al frente de cierto número de partidas la denominación: «Servicios públicos;» enteramente extraña á toda

idea de impuesto, renta ó pensión.

1613. El servicio público en ningún caso puede considerarse como ramo productor, sino consumidor, y cuando esto no suceda, se habrá falseado la verdadera idea de la Administración pública, y pervertido la significación de las pa-

1614. Si la denominación á que se alude, es como se ha visto, inadmisible en el tecnicismo administrativo para designar determinados ingresos, si no está reclamada por ningún motivo que se refiera á la contabilidad ni á la administración, ci tiene el inconveniente de ser completamente falsa. Para convencerse de esto último basta manifestar, que debajo de la expresada rúbrica no se comprende ningún servicio público, sino los productos que de algunos de ellos pudieran obte-

1615. He aquí lo que la Ley de Ingresos denomina «Servicios públicos:»

Productos del Correo.

Productos de los telégrafos del Gobierno Federal.

Productos brutos de la explotación del Ferrocarril Nacio-

nal de Tehuantepec.

Productos líquidos de la Oficina Impresora del Timbre y de las imprentas del Gobierno Federal, conforme á la ley de 14 de Diciembre de 1888; subscripciones y ventas del Diario Oficial, Diario de los Debates, Semanario Judicial de la Federación, y de otros impresos ó libros adquiridos ó subvencionados por el mismo Gobierno.

Productos líquidos de la Escuela de Agricultura y de la de Artes y Oficios, conforme á la ley de 14 de Diciembre de

1888.

1616. La simple enunciación de las partidas anteriores, persuade de que la denominación impugnada es inútil, supuesto que todas esas partidas caben perfectamente en el segundo grupo que se titula: «Productos y aprovechamientos diversos.»

1617. El Correo es evidentemente un servicio público, y como tal, está comprendido en el Presupuesto de egresos en donde ocupa una importante Sección del Ramo VIII, y ahí está en su lugar, ya que los arts. 28 y 72 de la Constitución encargaron exclusivamente al Poder Federal la administración y el despacho de ese servicio.

1618. La comunicación postal y telegráfica, lazo de unión universal, que sostiene y vigoriza los vínculos de familia y de amistad, que propala y facilita las transacciones mercantiles y que auxilia eficazmente el ejercicio de la acción administrativa, no puede ser mas que un servicio público; en ningún caso puede constituir una renta del Erario. Sobre este principio descansan todos los sistemas conocidos, y la última reducción del porte de la correspondencia que la Administración actual tuvo la gloria de llevar á cabo, no puede reconocer otra causa.

1619. El art. 1º del Código Postal vigente, dice:

«El Correo de los Estados Unidos Mexicanos, es un servicio público federal, instituído para efectuar la transmisión de la correspondencia y de los demás objetos á que se refiere este Código, conforme á las condiciones establecidas en él y en los reglamentos respectivos.»

1620. Lo que se ha dicho respecto del Correo puede referirse á todas los partidas preinsertas, puesto que todas ellas se refieren á servicios públicos, que, por solo el hecho de serlo, deben exclusivamente figurar en el Presupuesto de egresos.

1621. Otra consideración que pertenece al dominio constitucional y que se opone á la comprensión en la Ley de Ingresos, no ya de los servicios públicos, sino de sus productos, se deriva del texto expreso del precepto relativo de la Constitución. El artículo 69, reformado, previno que el día penúltimo del primer período de sesiones, es decir, el día 14 de Diciembre, presente el Ejecutivo á la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuestos del año próximo siguiente, para que sobre él dictamine una comisión especial compuesta de cinco representantes y nombrada el mismo día. Se habla allí en términos generales de los Presupuestos; pero en la fracción VII del artículo 72, se facultó al Congreso para aprobar el Presupuesto de los gastos de la Federación, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo. En la reforma que sufrió este artículo se refirió la expresada facultad, en la fracción A, inciso VI, de la manera siguiente: «Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el Presupuesto anual de gastos, é iniciar las contribuciones que á su juicio deban decretarse para cubrir aquel.» Luego el Congreso no tiene facultad para comprender en la Ley de Ingresos otros recursos que no sean procedentes de los impuestos.

1622. La única razón que ha podido darse para comprender en la ley de ingresos los productos independientes de los impuestos, consiste en la necesidad de balancear las entradas y salidas de un mismo ramo. El Correo, por ejemplo, produce determinados gastos que es preciso incluir en el Presupuesto de egresos en virtud de lo dispuesto por el artículo 119 de la Constitución; pero además, tiene ingresos que pueden ser mayores ó menores que los gastos, y que de todos modos forman parte de la contabilidad general. Esta razón no legaliza el pro-

cedimiento, ni es capaz de aumentar las facultades del Congreso; y en consecuencia, cualquiera que sea la fuerza que se le atribuya, será siempre impotente para desvanecer las obje-

ciones presentadas.

1623. Prescindiendo del texto constitucional, y examinando con alguna detención el fundamento del actual sistema, se encuentra débil y deficiente bajo todos sus aspectos. Los servicios publicos que menciona la Ley de Ingresos difieren esencialmente de los otros, en que los primeros se cubren de preferencia con sus propios productos, mientras que los segundos quedan satisfechos con el resultado general de los impuestos. Esta circunstancia determina otras diferencias entre los productos de dichos servicios y los de los impuestos; aquellos son voluntarios, y éstos obligatorios; aquellos solo se causan por los que aprovechan sus beneficios, y éstos por todo contribuyente, aun cuando no participe de las ventajas del servicio público administrativo. De manera que cada entrada en el Correo ó en el Telégrafo significa el pago de un servicio personal, y cada entrada en las oficinas recaucadoras de impuestos, significa el cumplimiento de un deber político.

1624. Todo servicio que no se obtiene sino mediante el pago correspondiente, no es en rigor servicio público administrativo, sino un ramo de explotación que lo mismo podía emprender una compañía ó cualquier particular, y es por tanto indispensable, que los productos de esos ramos se apliquen especialmente á su sostenimiento, como se verifica en todo giro, en toda negociación. Lo único que hay de servicio positivo en las instituciones de que se trata, consiste en la protección que el Gobierno les imparte con sus propios recursos, á fin de sostenerlas á un precio moderado, porque como elementos indispensables al progreso del país, deben ponerse al abrigo de

toda especulación.

1625. Siendo esto así, se comprende fácilmente que las entradas del Correo, del Telégrafo, del Ferrocarril, etc., no son propiamente ingresos federales, como no son egresos de la Hacienda pública los gastos que se hacen con esos productos especiales. El criterio administrativo determina como ingreso, propiamente dicho, el exceso que se obtenga en un año fiscal, en cualquiera de los ramos expresados, después de haber satisfecho todos sus gastos; y como egreso el deficiente que en el mismo período deba cubrirse con las rentas federales.

1626. El decreto de 14 de Diciembre de 1888, que no solo permanece en vigor hasta la fecha, sino que está citado en las dos últimas fracciones comprendidas bajo el título de «Servicios públicos» en la Ley de Ingresos vigente, apoya la opinión emitida en el párrafo anterior. Este decreto dice: «Ar-

tículo único. Se autoriza al Ejecutivo de la Unión para que de los productos que desde 1º de Julio hayan tenido y tenga en el presente año fiscal, la Escuela Nacional de Artes y Oficios para mujeres por sus artefactos, y la Imprenta del Gobierno Federal por sus impresiones, se descuenten los gastos que ocasionen, dándose entrada en los libros de la Cuenta del Erario, únicamente á las utilidades líquidas que resulten.

1627. Según esta disposición, los productos de los establecimientos á que se refiere, no deben figurar en el movimiento de la Cuenta general de los caudales públicos, sino cuando excedan del importe total de los gastos, porque ese excedente es lo único que puede considerarse como ingreso federal. Ahora bien; la disposición citada, es buena ó mala? si lo primero, ¿por qué no se generaliza á todos los servicios públicos que se encuentran en las mismas condiciones? si lo segundo, ¿por qué se declara vigente año por año, en cada Ley de Ingresos? La verdad es, que los principios que dominan en esta materia, exigen una determinación semejante para el Correo, para los Telégrafos Federales y para el Ferrocarril de Tehuantepec.

1628. Las exigencias de la Contabilidad Fiscal quedarían satisfechas, con que la Tesorería general llevase una cuenta especial á cada uno de los indicados ramos, á reserva de comprender el saldo acreedor ó deudor en la Cuenta general, saldo que serviría de base para los cálculos de los Presupuestos futuros.

1629. Examinando la cuestión en sus resultados prácticos, se observa que las cinco partidas del grupo denominado «Servicios públicos,» no presentan utilidad alguna en la combinación financiera de cada ejercicio fiscal. Con excepción del Correo, que algunas veces ha producido un excedente, los demás ramos han exigido el auxilio de las rentas federales para saldar sus cuentas.

1630. Los productos de las escuelas de Agricultura y de Artes y Oficios, hace mucho tiempo que no figuran en la Cuenta, seguramente porque no los ha habido, y sin embargo, el Congreso autoriza anualmente al Ejecutivo para que cuente

1631. Conforme al artículo 2º de la Ley de 30 de Mayo de 1881, al presentar las iniciativas de Presupuestos, la Secretaría de Hacienda debe poner en conocimiento de la Cámara un cálculo de cada uno de los productos de los ramos de ingresos, tomando por base el término medio del último quinquenio. ¿Cómo podrá cumplirse con este precepto legal, si en los últimos cinco años no ha habido productos en las escuelas á que se refiere el párrafo anterior?

1632. Respecto de los productos de los otros servicios públicos, todos son insuficientes para cubrir los gastos que dichos servicios exigen, y en consecuencia, en vez de ramos de ingreso, determinan un egreso de las rentas públicas para llenar los repetidos deficientes.

SECCION II.

PRODUCTOS Y APROVECHAMIENTOS DIVERSOS.

1633. Ya se dijo en la sección anterior, que el Congreso no tiene facultad para comprender en la Ley de Ingresos más que los impuestos, y en consecuencia, la objeción presentada con este motivo, contra los servicios públicos, existe también contra los demás productos y aprovechamientos.

1634. Tiene además esta última sección de la ley de ingresos, el inconveniente de que casi todos los recursos en ella enumerados, son esencialmente eventuales, lo que destruye toda probabilidad de acierto en los cálculos, y toda seguridad en el éxito de la combinación fiscal.

1635. Los productos y aprovechamientos diversos mencionados en la Ley de Ingresos vigente, son los que siguen:

I. Productos de la Lotería Nacional.

II. Multas que se impongan conforme á las leyes federales, ó por disposición de cualquiera autoridad dependiente del Gobierno Federal, con excepción de las que directamente impongan las autoridades políticas, judiciales ó municipales del Distrito y Territorios Federales, y que por ley expresa deban enterarse en las Tesorerías municipales.

III. Premios por situación de fondos para los servicios

IV. Productos de bienes nacionalizados.

V. Productos por arrendamiento y venta de terrenos baldíos y nacionales.

VI. Productos de los derechos sobre la pesca de la perla, ballena, nutria, lobo marino, etc., conforme á las leves vigentes.

VII. Productos por arrendamiento, venta ó explotación de bosques, salinas, guaneras y demás propiedades raíces de la Federación, según las leyes, disposiciones y contratos respectivos.

VIII. Productos procedentes de capitales, bienes vacantes, muebles, valores, acciones y derechos que por cualquier título pertenezcan á la Federación.

IX. Cesiones y donaciones á favor del Erario.

X. Rezagos de créditos, impuestos ó productos federales no cobrados en años anteriores.

XI. Utilidades que provengan de la amortización de la Deuda Pública.

XII. Reintegro de alcances ó liquidaciones de cuentas ó de cualesquiera otras obligaciones, que conforme á las leyes correspondan al Erario Federal.

1636. Asegura el Señor Secretario de Hacienda, en la exposición de motivos de su iniciativa de Presupuesto para el año fiscal de 1896 á 1897, que de todos esos productos, los que tienen mayor importancia son los de la Lotería Nacional, los de situación de fondos, los de bienes nacionalizados, los de arrendamiento, explotación ó venta de propiedades federales y los de rezagos; pero la Lotería está sujeta á las eventualidades del azar, y es lógico suponer que en algunos de los años futuros, en vez de dar un contingente, produzca un quebranto á la Hacienda Pública Federal, que exija la inversión de una parte del producto de los impuestos en el pago de una deuda de juego.

1637. No ingresa á la Hacienda Pública la totalidad de las multas impuestas conforme á las leyes federales, puesto que, de las que tienen mayor importancia, corresponde la mitad á los particulares que influyen en la imposición de aquellas.

1638. Las utilidades que provienen de la amortización de la Dueda Pública, son dignas de particular estudio. De tres maueras puede concebirse una utilidad en el servicio de la Deuda:

I. Porque al consolidar un crédito, como no hay bonos menores de veinticinco pesos, ó se prescinde de la diferencia en favor del Erario, ó se paga dicha diferencia en dinero efectivo.

II. Porque al verificar un pago de aquellos que conforme á la ley pueden hacerse en créditos, prescinda el particular de una suma menor de veinticinco pesos, precisamente por ser éste el último valor de tales documentos.

III. Porque al verificarse en el extranjero por los Agentes del Gobierno la amortización de los títulos en los términos convenidos en los contratos de empréstito, se compran dichos títulos á menos de la par, obteniéndose así una ventaja más ó menos considerable para la Hacienda Pública Federal.

1639. La primera forma no está, sin duda alguna, comprendida en la fracción que se estudia, del art. 1º de la Ley de Ingresos, porque ella se refiere á las utilidades que resulten de la amortización, y no de la emisión de los títulos de la Deuda.

1640. La segunda tampoco puede considerarse incursa en dicho precepto, porque la utilidad que resulte, y que siempre será insignificante, es un verdadero donativo, y corresponde

por lo mismo á la fracción XXXVI que se titula: «Cesiones y donaciones á favor del Erario.»

1641. Por último, la tercera forma no corresponde á la Cuenta del Presupuesto, sino á la general de la Deuda. Esta importa más de doscientos millones de pesos y debe amortizarse en largo tiempo; si pues, por alguna combinación financiera se reduce su monto total en quinientos ó seiscientos mil pesos, esto no altera el movimiento de un ejercicio fiscal.

1642. La Nación tiene el deber de cubrir anualmente los réditos de su deuda, y satisfacer las cantidades estipuladas para la amortización, cualquiera que sea el valor de los bonos, y por ese motivo las ventajas que se obtengan en la compra de estos últimos, si bien deben producir un favorable influjo en el porvenir, supuesto que disminuye los cargos que soporta el Erario, no implica un ingreso que siempre sería negativo y de todo punto extraño á los compromisos de una anualidad determinada. Si en el Presupuesto de Egresos figurara el monto total de la Deuda, cabría hasta cierto punto en la Ley de Ingresos todo lo que contribuyera á su diminución; pero como no es así, difícil es hacerse cargo de la importancia que tenga en la Ley de Ingresos, la partida que se refiere á las utilidades procedentes de la amortización de la Deuda.

1643. Por estas consideraciones se dispuso en el artículo 99 del Reglamento de la Tesorería General de 29 de Junio de 1881, la signiente:

de 1881, lo siguiente:

«Corresponde á esta Sección, la 5ª, llevar el gran libro de la Deuda Pública, en el que se abrirá cuenta especial á cada una de las diversas categorías en que ésta se encuentre clasificada según las leyes respectivas; en concepto de que esa contabilidad de la Deuda Pública no deberá confundirse con la que lleve la Tesorería para la cuenta del Presupuesto anual.»

1644. En esa contabilidad, que no es la del Presupuesto, es en donde deben figurar las utilidades de la amortización por precepto expreso del mismo Reglamento, que en su artículo 102 dice:

«Los pormenores que se deben razonar en los asuntos de la contabilidad de la Deuda Pública, serán los siguientes:

- I. Denominación de la Deuda, expresándose el nombre genérico con que ha sido conocida.
- II. Su monto total.
- III. Los réditos vencidos hasta el día en que se verificó su amortización.
- IV. Cantidad que se amortizó por capital.
- V. Cantidad que se amortizó por réditos. VI. Valor nominal ó legal de los créditos.
- VII. Cantidad que importó la amortización.

VIII. Ahorro ó aprovechamiento que tuvo el Erario.

IX. Fecha de amortización.

X. Nombre del dueño legítimo, apoderado ó corredor que hizo la amortización.

XI. Dinero ú órdenes sobre oficinas, que se dieron en pago para el de la cantidad que importó la amortización.

CAPITULO XVIII.

Funciones de Distribución y de Contabilidad.

1645. No basta recaudar las rentas federales con estricta sujeción á las leyes y con la debida oportunidad; es además indispensable distribuirlas con eficacia y con exactitud.

1646. Ya se dijo (párrafo 825), que las funciones que se refieren á la distribución, están determinadas por el Presupuesto de Egresos, y pueden dividirse en dos clases:

I. Servicio público administrativo.

II. Deuda Pública.

En ambos casos las funciones de la Administración están expresamente determinadas por la ley, y así como el Poder Administrativo no puede exigir cantidad alguna que no esté designada en la Ley de Ingresos, tampoco puede verificar un pago no autorizado por el Presupuesto de Egresos ó por un decreto posterior. Const., art. 119.

1647. Las funciones de distribución y de contabilidad se reducen á ejecutar el Presupuesto de Egresos y á comprobar

la exactitud de esta ejecución.

1648. Ya se dió una idea general del Presupuesto de Egresos (párrafos 517 y siguientes), precisando la forma que tiene en la actualidad; se habló también de la Deuda pública y se indicó la forma en que se pagan los réditos y se verifica la amortización (Cap. III); ahora se examinarán algunas de las cuestiones que se refieren á la distribución de los caudales en los diversos ramos que constituyen el servicio público.

1649. La designación de los servicios públicos, es una de las más importantes y delicadas atribuciones del Poder. El Ejecutivo, que conoce las exigencias de actualidad, la situación económica y las condiciones sociológicas del país, prepara el trabajo indicando las atenciones preferentes y procuran-

do limitar los gastos á los productos probables de las rentas, en un ejercicio determinado.

1650. Esta preparación es por demás difícil, pues á medida que la civilización avanza, las necesidades sociales se multiplican, y cada uno de los Secretarios de Estado procura impulsar los ramos que le corresponden hasta colocarlos á la altura exigida por las circuntancias. El Secretario de Hacienda debe moderar estos propósitos para impedir exacciones exorbitantes y compromisos que exageren imprudentemente los gravámenes que reporta la Nación. De aquí resultan cuestiones de extraordinaria trascendencia, porque la economía excesiva puede retardar el movimiento benéfico y civilizador, y la prodigalidad tiende á un resultado semejante, empobreciendo á los contribuyentes y disminuyendo en consecuencia la rique-

za pública.

1651. La preparación del Presupuesto debe hacerse en un período cercano al ejercicio para el cual está destinado; de otro modo no es fácil darse cuenta de las exigencias que deben satisfacerse preferentemente. En México, cada Secretario forma su presupuesto respectivo antes del día 20 de Octubre, y aprobado por el Presidente lo remite al Secretario de Hacienda, quien lo refunde en su iniciativa, después de hacer las observaciones oportunas, con el fin de obtener las economías compatibles con el buen servicio. La iniciativa se presenta á la Cámara de Diputados el día 14 de Diciembre; pero como la Comisión dictaminadora está en contacto con el Ejecutivo durante todo el receso, el segundo está en aptitud de obtener de la primera, todas las modificaciones que vayan indicando las circunstancias; de manera que puede asegurarse que la preparación del Presupuesto termina el 2 de Abril, fecha en que la Comisión debe presentar su dictamen á la Cámara de Diputados.

1652. El período de sesiones correspondiente á los meses de Abril y Mayo, se destina á la discusión parlamentaria del Presupuesto, á la que generalmente asisten los Secretarios de Estado, con el fin de ministrar los datos y obsequiar las interpelaciones que se les dirijan para esclarecer cualquier punto, y tienen por lo mismo la oportunidad de indicar á la Comisión las reformas determinadas por las exigencias del momento. El Presupuesto queda, pues, definitivamente aprobado con un mes de anticipación ó poco más, ya que se expide en los últimos días del mes de Mayo, para un ejercicio que se abre

el 1º de Julio siguiente.

1653. Otra de las cuestiones debatidas sobre este particular, consiste en decidir si deben generalizarse ó pormenorizarse los gastos; si debe abrirse un crédito á cada ramo del servicio