

273  
2ej<sup>c</sup>

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**INTERVENCION DE LOS PODERES LEGISLATIVO  
Y JUDICIAL EN LA ACTIVIDAD FINANCIERA**

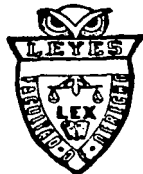
**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**ROBERTO FUENTES FUENTES**



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1992

**FALLA DE ORIGEN**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

Pág.

## C A P I T U L O P R I M E R O

### NOCIONES BASICAS.

a) Derecho Fiscal o Tributario (Concepto).	4
b) Derecho Financiero (Concepto).	12
c) La Ciencia de las Finanzas Públicas.	16
d) La actividad financiera del Estado (en que consiste).	28
e) Diferencia con la actividad financiera privada.	35
f) Organos de la Actividad Financiera.	37

## C A P I T U L O S E G U N D O

### EL PODER LEGISLATIVO.

A) ESTRUCTURA Y FORMA.	
a) Bicamariismo en México.	59
b) Organización de cada una de las Cámaras.	69
c) Período de sesiones Ordinarias y Extraordinarias.	77
B) ATRIBUCIONES ESPECIFICAS.	
a) Formación de leyes y decretos en ambas Cámaras.	82
b) Principales facultades de las Cámaras en Materia - Hacendaria.	106
c) Leyes Reglamentarias en Materia Hacendaria (mención de algunas leyes).	124

## C A P I T U L O T E R C E R O

### EL PODER JUDICIAL.

A) ESTRUCTURA Y FORMA.	
B) INTERVENCION EN MATERIA HACENDARIA.	
a) Control de la Constitucionalidad de leyes fiscales (Via Juicio de Amparo).	171
b) La jurisprudencia en materia fiscal (la proporcio nalidad y la equidad).	183

	pág.
C) El Recurso de Revisión Fiscal.	199
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>203</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>208</b>

## **CAPITULO PRIMERO**

### **NOCIONES BASICAS :**

- a) Derecho Fiscal o Tributario (Concepto).
- b) Derecho Financiero (Concepto).
- c) La Ciencia de las Finanzas Públicas.
- d) La actividad financiera del Estado (en que consis  
te).
- e) Diferencia con la actividad financiera privada.
- f) Organos de la Actividad Financiera.

## I.- NOCIONES BASICAS.

El primer punto a resolver es el de precisar, cuales es el CONTENIDO de la materia en estudio, para de ahí determinar cual es su ubicación dentro de la Ciencia del Derecho o en caso contrario que se le considere una ciencia autónoma de la misma.

Entendemos por MATERIA FISCAL, todo lo relativo a ingresos del Estado provenientes de las contribuciones, así como de las relaciones entre el mismo para con los particulares, - considerados en su calidad de contribuyentes. Para reafirmar lo anterior citamos el criterio que al respecto la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene, el cual puede observarse entre otras, en las siguientes tesis:

**FISCAL:** por fiscal debe entenderse lo perteneciente al fisco; y fisco significa entre nosotros, la parte de la Hacienda Pública que se forma con las contribuciones, impuestos o derechos siendo autoridades fiscales las que tienen intervención por mandato legal, en la cuestación, dándose el caso de que haya autoridades hacendarias que no son autoridades fiscales pues aún cuando tengan las facultades de resolución en materia de hacienda, carecen de actividad en la cuestación, - que es la característica de las fiscales, - viniendo a ser el carácter de la autoridad hacendaria el género y el de autoridad fiscal, la especie.

Amparo en revisión 1601/33. José Yves Limantour. 29 de mayo de 1934. 5 votos. Ponente:

José López Lira.(1)

**MATERIA FISCAL. SIGNIFICACION:** por materia fiscal - debe entenderse lo relativo a la determinación, la liquidación, el pago, la devolución, la exención, la prescripción o el control de los créditos o lo referente a las sanciones que se impongan por motivo de haberse infringido las leyes tributarias.

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vol: 69, Pág. 51. A.D. 3683/73. Petróleos Mexicanos. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Jorge Iñarritu. Secretario: Fernando Lanz Cárdenas.(2) Precedentes:

Amparo en revisión: 152/61. Anastasio Miguel Cerda Muñoz. 19 de abril de 1961. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Felipe Tena Ramirez. Secretario: Jesús Toral Moreno. Amparo en revisión: 852/60 Carl R. Guth. - 26 de octubre de 1960. 5 votos Ponente: Felipe Tena Ramirez. Secretario: Jesús Toral Moreno. Informe Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1974. Segunda Parte. Segunda Sala.

En el mismo sentido:

Amparo en revisión 293/77 Ferretería Baños S.A. 4 de mayo de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Liévana Palma. Secretario: José Raymundo Ruíz Villalbazo. -

---

(1) Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. Harla. 1986. p. 11.

(2) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tesis de Ejecutorias. 1917-1985. 3a Parte. 2a Sala. p. 460.

Informe Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1977. Tercera Parte. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del - Primer Circuito.

La segunda tesis, anteriormente citada incurre en el error de incluir el concepto definido en la definición señalando que por materia fiscal debe entenderse lo relativo a diversos aspectos de los créditos fiscales. Restando claridad y precisión al concepto definido, pues como una conclusión final ¿qué es lo fiscal, según esta tesis?. Este error se aclara con otro elemento mas de la tesis pues más adelante se refiere en forma clara a las leyes tributarias. Concluyéndose que "Créditos Fiscales" a que hace referencia la tesis en cuestión, se refiere únicamente a los créditos relativos a los Tributos.

Precisamente por la distinta naturaleza de las materias que conforman la extensa gama del Derecho financiero -el cual nos referiremos en su oportunidad-, nos señala Giannini - que "parece más conforme con un exacto criterio sistemático adoptar como objeto de una disciplina jurídica que se refiera a la imposición y a la recaudación de los tributos, cuyas normas son, en efecto, susceptibles de coordinarse en un sistema científico, por ser las que regulan de un modo orgánico una materia bien definida, la relación jurídico-tributaria, desde su origen hasta su realización"(3)

La autonomía se justifica además, por las especiales características que presenta tal y como lo advierte Blumenstein que establece que "en ninguna otra parte del Derecho Administrativo aparece tan netamente delimitada la relación jurídica entre el Estado y el Ciudadano, tanto desde el punto de vig

(3) Giannini, A.D. Instituciones de Derecho Tributario. 1957 - Madrid. Edit. De Derecho Financiero. p. 7.



ta formal, como del material!"(4)

Asimismo, señalaremos que el Tribunal Fiscal de la Federación en su resolución de pleno de 16 de Noviembre de 1937, señaló lo siguiente: "Debe atribuirse el carácter de fiscal a cualquier ingreso del erario, a toda prestación pecuniaria en favor del Estado, sin que interese distinguir si el deudor es un particular, persona física o moral, algún establecimiento que tiene en cierto aspecto funciones estatales, o algún ente Público, ya sea entidad federativa u organismo municipal. Es decir, lo que da el carácter de fiscal a un crédito, es la circunstancia de que el sujeto activo de él sea el poder público, y no afecta el sujeto pasivo para precisar el carácter de la prestación adeudada; el sujeto activo y no el pasivo, proporciona el criterio necesario para precisar, si la relación jurídica es de naturaleza fiscal!"(5)

Con lo anterior, podríamos concluir que la materia fiscal y por ende la rama del Derecho respectiva, está claramente precisada y en la cual se refiere únicamente a los ingresos del Estado que provienen de las contribuciones.

**a) DERECHO FISCAL O TRIBUTARIO (CONCEPTO).**

Ahora que se ha precisado cual es la materia Fiscal, abordaremos el problema de la definición de Derecho Fiscal o Tributario.

Esta disciplina ha sido definida por el maestro De-la Garza como "el conjunto de normas jurídicas que se refieren

(4) Citado por Giannini, A. D. Ob. Cit., p. 8.

(5) Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas (Los Impuestos). 1981. Porrúa. México.p. 20.

al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, -derechos y contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos officiosos o -contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas por su violación"(6)

Otro estudioso del Derecho Giannini, nos señala que el Derecho Tributario "es aquella rama del derecho administrativo que expone las normas y los principios relativos a la imposición y a la recaudación de los tributos y que analiza las consiguientes relaciones jurídicas entre los entes públicos y los ciudadanos"(7)

A su vez, el profesor argentino Rafael Bielsa afirma que "el derecho fiscal es el conjunto de normas jurídicas y principios de Derecho público que regulan la actividad del Estado como Fisco"(8)

Para nosotros el Derecho Fiscal "es el conjunto de normas y principios jurídicos relativos a los ingresos del Estado provenientes de las Contribuciones"

La definición anteriormente señalada, se basa en - las siguientes consideraciones: se señala al respecto que, - con el propósito de evitar que la relación jurídico-tributaria se convierta en un medio o pretexto para quienes ostentan el - Poder Público lleven en contra de los gobernados toda clase de exacciones -cobros improcedentes y forzados-, abusos y arbitra

---

(6) De la Garza, Sergio F. Derecho Financiero Mexicano. 1989.- Porrúa. México. p. 26.

(7) Giannini, A. D. Ob. Cit., p. 7.

(8) Citado por Arrijo Vizcaino, A. Derecho Fiscal. 1990. Themis p. 19.

riedades, es requisito indispensable que la misma se conduzca - bajo la protección del derecho, Lógicamente, al ser el Derecho-Fiscal una rama de la ciencia jurídica, su contenido se integra a través de un conjunto de normas jurídicas. Este elemento im - plica a su vez una importante consecuencia, a saber: la bilate - ralidad; es decir confiere derechos e impone obligaciones.

Tanto el conjunto de normas como los principios que integran el Derecho Fiscal forman parte de la urdimbre jurídica del Derecho Público. De acuerdo a lo establecido por la Teoría de Jellinek, conocida como "de la naturaleza de la relación jurídica" Para este autor, en el tipo y clase de la relación que - se entabla entre los sujetos de una norma jurídica radica la - clave para distinguir el Derecho Público del Derecho Privado. - Si los sujetos de la misma encuéntranse colocados por la norma - en plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana, la relación es de Derecho Privado. Es de Derecho Pú - blico, si se establece entre un particular y el Estado (cuando - hay subordinación del primero al segundo) o si los sujetos de - la misma son dos órganos del Poder Público o dos Estados Sobera - nos.

De ahí que aplicando estas ideas al problema que - nos ocupa, resulta del todo evidente que el Derecho Fiscal sólo puede ser considerado como una rama del Derecho Público, puesto que la naturaleza de la relación jurídico-tributaria está carac - terizada por un vínculo establecido entre dos sujetos de distin - ta categoría: por un lado el Estado, como entidad soberana, y - por el otro lado a los contribuyentes o causantes como particu - lares subordinados a la autoridad que del primero emana, es de - cir; el Estado.

Respecto al contenido del Derecho Fiscal en el cual se encuentra constituido por normas jurídicas. Cabe señalar, que por encima de esas normas existen principios rectores que indi -

can las características fundamentales a las que debe encontrarse sujeta la relación jurídico-tributaria. Son estos principios que a través de los años los especialistas y estudiosos han diseñado para convertir al Derecho Fiscal en un instrumento del Estado de Derecho; algunos de estos principios son: la Constitucionalidad, la Legalidad, la Justicia, la Proporcionalidad y la Equidad, en el cual haremos alusión a algunos de ellos posteriormente.

En lo relativo a la finalidad de ese conjunto de normas jurídicas y principios de Derecho Público, tenderá a regular la actividad del Estado como Fisco; refiriéndose así a la concepción moderna del concepto "Fisco", aludiendo al Organo Estatal encargado de la determinación, liquidación, administración y recaudación de los Tributos.

Por consiguiente su actividad va a canalizarse a través de la relación jurídico-tributaria, ejerciendo el derecho correlativo a la obligación de los gobernados de contribuir al gasto público en la forma y términos que las leyes mismas dispongan.

Consecuentemente el papel que juega el Derecho Fiscal consistirá en elaborar y proveer de elementos necesarios tales como normas y principios jurídicos reguladores de esa relación, al igual que de su estudio, en última instancia, deberá concretarse al análisis y valoración de tales normas y principios. Entendiéndose a la relación jurídico-tributaria como el vínculo legal en virtud del cual los ciudadanos resultan obligados a contribuir con una parte proporcional de sus ingresos, rendimientos o utilidades al sostenimiento del Estado.

Por otra parte, cabe hacer referencia a la justificación y explicación de la relación jurídico-tributaria. Tomaremos tan sólo como bases a la justificación histórica y a las --

justificaciones doctrinales.

**JUSTIFICACION HISTORICA:** el hombre como ser esencial y preponderantemente social, siempre ha buscado desde sus orígenes la compañía de sus semejantes para poder subsistir y progresar, debido esto, a dos cualidades que lo hacen ser diferente - de otras criaturas que habitan la Tierra; estas cualidades son: la inteligencia y el lenguaje.

En un principio integró comunidades nómadas muy rudimentarias que al no poseer un lugar fijo, dificultaron en gran proporción el establecimiento de una auténtica vida social. A pesar de ello requirieron de un jefe o guía dichas comunidades, al que dotaron de cierto poder y autoridad (algunas veces por ser el más fuerte, el más sabio e inclusive el más viejo), y --asimismo, tuvieron que establecer algunas normas obligatorias de convivencia, pues es del todo conocido, que, así como tiene un instinto social -el hombre-, también generó una notable capacidad autodestructiva como especie y como individuo, que perdura, debidamente perfeccionada hasta nuestros días.

Tras varios siglos de nomadismo, el hombre mediante el descubrimiento de la agricultura, decide establecerse en sitios fijos que ofrecen una mayor seguridad y mejores condiciones de vida.

Es así como se estableció primordialmente en orillas de ríos, mares o lagos, surgiendo así las primeras ciudades que con el tiempo se transformarían en grandes ciudades.

Este Sedentarismo trae consigo nuevos problemas, es decir, para que un asentamiento humano subsista debe proveer y satisfacer una serie de necesidades básicas, que al afectar a todos los miembros de una población revisten el carácter de ta-

reas colectivas. De ahí que frecuentemente se diga que los seres humanos tenemos necesidades esenciales que debemos imperiosamente aplacar. La suma de esas necesidades sociales cuya atención es cada día más compleja e ineludible.

En tales condiciones, se observaron las ventajas - que este tipo de vida social les otorgaba, así que decidieron que a fin de poder aprovechar esas ventajas, era conveniente - asignar al Poder Público ya constituido una nueva tarea esta - sería la satisfacción de necesidades colectivas. Tarea que vino a sumarse a las antiguas funciones nómadas tales como la de fensa e impartición de justicia.

El desarrollo de la tecnología y de la civilización, así como el exagerado crecimiento demográfico registrado en -- los últimos años han convertido esa labor en una magna tarea - de proporciones insospechadas.

Estas funciones fueron evolucionando en el transcurso del tiempo, desde la construcción de calles, plazas y edificios públicos, hasta transformarse en los modernos servicios - de comunicaciones terrestres, marítimos, fluviales y aéreas; a barcando campos de tipo educativo, medicina social y otros, pe ro que demandan del Estado un esfuerzo algunas veces extraordi nario.

La decisión de encomendar al Estado todas estas funciones trajo como corolario indubitable la obligación de proporcionarle los medios y recursos necesarios para llevarlas a cabo. Fue así como actuando, se pensó que si gracias a la satisfacción de las necesidades colectivas los miembros de una - colectividad podían dedicarse cómodamente a la realización de actividades productivas -no olvidemos que nuestra Carta Magana en su artículo 5o, prevé esta garantía-, lo justo era que par-

te del ingreso o de las ganancias que obtuvieran fuera a parar a las arcas públicas para sufragar el costo de los propios servicios públicos.

JUSTIFICACIONES DOCTRINARIAS: al respecto algunos - autores han expresado diversas teorías justificativas de la relación jurídico-tributaria. De entre ellas nos ocuparemos de - las más destacadas como la "Teoría de la Relación de Sujeción" y la "Teoría del Beneficio Equivalente"

Teoría de la Relación de Sujeción: constituye una - tesis sostenida por los tratadistas alemanes, según los cua - les la relación jurídico-tributaria se justifica por el simple hecho de la existencia de súbditos dentro de un Estado: más - concretamente, Blumenstein lo sustenta en la soberanía territorial. La potestad de exigir el pago de prestaciones económicas para cubrir el gasto público nace del mero sometimiento a la - soberanía de quienes representan el poder público. Para estos - autores, la obligación contributiva no depende de las ventajas o beneficios que en un momento dado los ciudadanos puedan obtener, pues su fundamento jurídico radica pura y simplemente en - "la relación de sujeción". Es decir; basta con que una persona - posea la calidad de gobernado para que quede irremisiblemente - obligada a contribuir a los gastos públicos, independientemente de que la acción del Estado, como consecuencia de dicha contribución, le beneficie o no.

Como se puede observar estos tratadistas fundamen - tan primordialmente en la soberanía "el derecho estatal" de exigir contribuciones.

Dentro de nuestro particular concepto, esta teoría - es inadmisibles, y constituye una indebida justificación de regímenes autoritarios y arbitrarios. Ya hemos señalado que la -

facultad del Estado de exigir de los ciudadanos determinadas aportaciones económicas puede prestarse fácilmente a toda clase de exacciones y abusos, por lo que su existencia y necesidad só lo se explica en función de los servicios públicos y demás actividades de interés social que el propio Estado se encuentra obligado a realizar, encuadrándose dentro de facultades que le son otorgadas por un cuerpo jurídico, es decir; la Constitución. Por otra parte si la denominada contribución a los gastos públicos no se produce directa e inmediatamente en la satisfacción de las necesidades colectivas, la relación no tendría sentido ni razón de ser.

Asimismo dentro de nuestro sistema jurídico, no es factible hablar de la soberanía del Estado como una característica consustancial del Poder Tributario, debido esto, a que de acuerdo con lo que establece el artículo 39 de nuestra Constitución, la soberanía reside esencial y originalmente en el Pueblo. En consecuencia el fundamento del Poder Tributario del Estado debe buscarse en el poder de imperio que éste ostenta desde el momento de su nacimiento a la vida jurídica a través de las ingtituciones político-jurídicas creadas, en virtud de la decisión soberana del Pueblo, al establecer que "Todo poder público dimana del Pueblo y se instituye para beneficio de éste".

Ahora bien, la facultad que se le otorga al Estado -vía Constitución-, no puede ser anárquica; la propia doctrina se ha ocupado del estudio metódico de diversas figuras tributarias, para llegar a su correcta y precisa caracterización jurídica, al igual que de instituciones jurídicas complementarias necesarias para la efectividad y eficacia de dichas figuras tributarias. Esto es así porque de poco o nada serviría dar, por ejemplo la correcta caracterización de un impuesto determinado, si a la vez no se precisa cuando, donde como y de quien es oportuno hacerlo efectivo; así como cuales serán los medios adecuados



para verificar el debido y oportuno cumplimiento de las obligaciones respectivas. Al respecto creemos oportuno citar lo que nos señala el eminente jurista y estudioso del Derecho, el maestro Eduardo García Máynez aduciendo que "Aun cuando el poder soberano sea el más alto y no dependa de ningún otro halla se, sin embargo, sometido al derecho y, en tal sentido, posee determinadas restricciones"(9)

#### b) DERECHO FINANCIERO (CONCEPTO)

Aquella parte del Derecho Objetivo -entendido como el conjunto de normas-, que regula (en un sentido amplio) la actividad hacendaria del Estado, constituye el llamado Derecho Financiero.

Para dar una pequeña visión de este tema tan importante, abordaremos algunas definiciones dadas por destacados estudiosos del Derecho.

Así tenemos como por ejemplo a Giannini, en el cual nos señala, que puede definirse como "el conjunto de normas que regulan la obtención, la gestión y el empleo de los medios económicos necesarios para la vida de los entes públicos"(10)

Para Giuliani Fonrouge, el Derecho Financiero es "el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus diferentes aspectos: órganos que la ejercen, los medios en que se exterioriza y contenido de las rela -

(9) García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 36ava. Ed. Porrúa. 1984. p. 103.

(10) Giannini, A. D. Ob. cit., p. 5.

ciones que origina"(11)

Para De la Garza el Derecho Financiero se entiende como "el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los órganos del Estado o entre órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado"(12)

De acuerdo con la definición de Pugliese el Derecho Financiero es "la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesita el Estado y los otros órganos públicos para el desarrollo de sus actividades, y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado y entre los mismos ciudadanos que derivan de la aplicación de esas normas"(13)

Si se tiene presente que los recursos económicos que el Estado obtiene y que requiere para el desarrollo de todas sus actividades no provienen en su totalidad de las aportaciones de los gobernados (sin dejar pasar por alto, que los ciudadanos o gobernados son los que directamente se benefician con los servicios de interés público, que el Estado en la mayoría de los casos realiza), si no de otros conceptos -como por ejemplo lo serían los empréstitos, la emisión de bonos de deuda pública, explotación de bienes patrimoniales del Estado, la emisión de pa-

(11) Giuliani Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero. De Palma.- Buenos Aires. 1970. p. 14.

(12) De la Garza, Sergio F. Ob. Cit., p. 17.

(13) Pugliese, Mario. Derecho Financiero. FCE. México. p. 22

pel moneda, etc-, nos percatamos que el Derecho Financiero va más allá del ambito de la simple relación jurídico-tributaria.- Sobretudo en la época actual. donde el crecimiento exgaerado de la población, al igual que los avances científicos y tecnológicos exigen del Estado un campo de acción cada día más amplio, - no solo de objetivos. De ahí que se establezca que las actividades públicas, son servicios de los cuales una Sociedad no podría prescindir, como serían la justicia, la defensa nacional, educación y actividades económicas realizadas la mayoría de las veces por el Estado.

En este orden de ideas, podríamos señalar que el Derecho Financiero forma parte del Derecho Público, teniendo a su vez como sustento al Derecho Constitucional, en tal virtud corresponde al Poder Legislativo fijar las normas para el desarrollo de la actividad financiera; así como también autorizar a - nualmente al Poder Ejecutivo para que recaude los ingresos y - realice los gastos dentro de los límites preestablecidos.

Así el Derecho Financiero, como disciplina jurídica comprende el análisis y evaluación del conjunto de normas que regulan la obtención de todos los recursos económicos que el Estado percibe; necesarios para la Constitución del Presupuesto Nacional, mismo que tenderá a satisfacer necesidades colectivas; - incluyéndose tanto los ingresos obtenidos por los gobernados, - como aquellos derivados de otras fuentes de financiamiento que ya hemos mencionado.

Es oportuno señalar que todas aquellas normas reguladoras de la actividad financiera del Estado pueden ser objeto de estudio de otras disciplinas: como por ejemplo el Derecho Administrativo Financiero, el Derecho Procesal Financiero, el Derecho Penal Financiero, el Derecho Internacional Financiero, - que son normas del Derecho Administrativo, Procesal, Penal, Internacional, etc., referentes a la materia financiera, pero cuya

naturaleza continúa siendo la de ramas del Derecho de la que proceden.

De manera que nuestra materia aparece como una rama o una parte del Derecho Financiero; pero sin embargo no debe confundirse con esta disciplina, pues si bien forma parte de ella, su objeto de estudio resulta mucho mas reducido. Como lo afirma el maestro Gabino Fraga "los ingresos del Estado pueden provenir de una fuente diversa (de los impuestos): bien de la prestación de servicios públicos, bien de la explotación y aprovechamiento de los bienes de dominio público y privado del Estado, que sean susceptibles de producir un rendimiento, o bien de otros conceptos"(14)

Tomando en cuenta los tres momentos o fases que tradicionalmente los autores han dividido el Derecho Financiero; tres grupos de normas que guardan entre sí, una similitud con los tres momentos o fases en que se divide la actividad financiera del Estado -posteriormente haremos una alusión a ella-, esto es, las relativas a la obtención de los recursos del Estado que constituyen el Derecho Fiscal; las que se ocupan de la administración y fomento de los ingresos obtenidos los cuales integran el Derecho Patrimonial del Estado y las que se refieren a la erogación de los recursos que constituirían lo que se le ha llamado el Derecho Presupuestario, respectivamente.

Por lo tanto el Derecho Financiero se compone de varias partes o etapas, cada una de las cuales tiene un carácter jurídico propio, a saber, así tenemos que: el Derecho Presupuestario, que regula la institución presupuestaria a través de la cual se determinan las respectivas atribuciones de los órganos supremos del Estado en lo que atañe a la gestión financiera, teniendo como apoyo al Derecho Constitucional.

(14) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 10a. Ed. Porrúa. - México. 1963. p. 340.

La actividad del Estado relativa a la imposición y a la recaudación de los tributos, por su parte, viene a constituir una categoría esencial del Derecho Tributario o Fiscal.

Finalmente, la gestión del patrimonio estatal y de las empresas públicas queda comprendida dentro del marco general del Derecho Administrativo, como Derecho Patrimonial.

Concluyéndose así, que el Derecho Financiero tiene una autonomía propia, pues, como se ha visto, su existencia depende de la aplicación de diversas ramas del Derecho.

#### c) LA CIENCIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS.

El estudio de la Actividad Financiera Estatal en la totalidad de los aspectos que hemos mencionado anteriormente, ha dado lugar que se origine una Ciencia que recibe el nombre de Ciencia de las Finanzas Públicas, la cual se emancipó de la Economía Política a fines del siglo pasado convirtiéndose en una ciencia autónoma.

Sin embargo, esto no quiere decir que el fenómeno financiero en el Estado no se hubiese manifestado anteriormente: así tenemos que la distinción fundamental entre ingresos de Derecho Privado del Estado -que se refieren a los patrimoniales- e ingresos de Derecho Público del Estado -relativos a los tributos-, en su relación cuantitativa resulta muy diferente de lo que fuera en el pasado.

Históricamente se reconoce, como la aceptación más acertada, que la palabra "finanzas" tiene una procedencia latina y se hace derivar de "finis" que a su vez proviene del verbo latino "finere", del cual emanó el verbo "finare" y el término "finatio", cuya significación sufrió algunas variantes.

En una primera etapa, significaba una desición judicial, después una multa fijada en juicio y finalmente los pagos y prestaciones en general.

En una segunda etapa (alrededor del siglo XIX), se consideró que negocios "financieros" eran los monetarios y bur-sátiles. Y durante una tercera etapa, primero en Francia y des-pués en otros países, se usó la palabra "finanzas" en referen-cia a los recursos y gastos del estado y las comunas.

A la concepción "finanzas" algunas veces suele adicionársele la palabra "públicas" con igual significado, aunque tal vez con la intención de distinguir las finanzas estatales de las privadas; pero estimamos conveniente, que si se habla de la actividad financiera del Estado lo correcto y propio es utilizar la expresión "finanzas públicas" y como sinónimo (ya que así se reconoce en la mayoría de la doctrina); la expresión Hacienda Pública. Entendida esta última como "el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución entre los grupos sociales"(15)

El fenómeno financiero estatal, cobra su origen de de que surge la vida en colectividad, debido a la necesidad de atender a necesidades de carácter colectivo, que para ser satisfechas requieren de recursos que deben ser cubiertos, no por un individuo o grupo determinado; sino por todos aquellos miembros que componen esa colectividad; y mientras mayor desarrollo va adquiriendo la solidaridad social, el fenómeno público se manifiesta cada vez con mayor intensidad, al igual que la forma en que deberá de resolverse, para evitar un desequilibrio alterando la armonía existente (con motivo de originarse injusticias sociales, al igual que la posible invasión de inte

(15) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T: D-H. Porrúa-U.N.A.M. 1987. p. 1569.

reses extraños a ese grupo colectivo), todo ello en detrimento de la imagen nacional y en menoscabo de la soberanía del Pueblo.

Durante la Edad Media y principios de la Era Moderna, el Estado obtenía gran parte de los medios económicos con los que hacía frente a sus gastos, al igual que de las de su patrimonio y de toda una gama de contribuciones de diversa naturaleza, que los mismos súbditos estaban obligados a satisfacer en correspondencia con el ejercicio de los poderes y de las actividades reservadas exclusivamente al soberano (regalías).

No había un sistema de impuestos permanentes, y sólo con ocasión de necesidades extraordinarias, el Estado hacía un llamado a los ciudadanos para que prestasen su concurso financiero. Por lo contrario actualmente en la economía de los Estados, los ingresos patrimoniales representan proporcionalmente una parte menor frente a los ingresos tributarios.

En el siglo XVI, surge una corriente político-económica denominada Mercantilismo, así tenemos por ejemplo a los Estados Alemanes y en Austria recibió el nombre de Cameralismo, corriente que aparece ante la necesidad de consolidar los Estados Modernos por medio de sus tesoros nacionales. Sostenían los seguidores de esta teoría -algunos de ellos eran: Giovanni Botero, Scaruffi, Davanzati, Jean Bodin y Nicolás de Oresmes-, que las ganancias del Estado se lograban gracias al comercio internacional y al atesoramiento de metales preciosos. Asimismo agregaban que si un país tiene minas obtiene metales preciosos mediante su explotación, pero careciendo de ellas, sólo podría obtenerlos por medio de una balanza comercial favorable. Una balanza comercial favorable se obtiene por medio de impuestos y contribuciones a la importación de artículos manufacturados y a la exportación de manufacturas.

Durante el siglo XVII el aspecto político predomina en los estudio financieros (tales como Maquiavelo y Bodin).

Jean Bodin en su tratado "La República" en seis libros, publicado en 1576; en su libro 6º, se encuentran ideas económicas bajo el título "De la Hacienda", los que comprenden materias relativas a los impuestos, moneda, población etcétera. En los estudios relativos de los Cameralistas Alemanes predomina el aspecto político que, si bien desarrollaron temas vinculados a la economía pública, lo hicieron dentro de concepciones relacionadas con el gobierno del Estado.

Para fines del siglo XVII y principios del siglo XVIII se vislumbra una transformación a este respecto, bajo la influencia de los fisiócratas encabezados por el francés Francois Quesnay, quienes consideraban a la agricultura como la única actividad realmente productiva porque es la única que da un producto neto; mientras que la industria y el comercio al igual que los servicios, son considerados como económicamente estériles, en vista de su concepción materialista de la riqueza; que las sociedades al igual que el mundo físico están sujetas a un orden natural, al que frecuentemente atribuyen carácter providencial y que tiene las notas de ser universal e inmutable, por lo que el Estado debe limitar su intervención, de manera que el individuo pueda desenvolverse libremente; estimando que la riqueza circula a través de las clases sociales por cauces preestablecidos y que el Estado es copartícipe de la propiedad, por lo que debe cubrir sus gastos a través de un impuesto único a cargo de los propietarios territoriales.

En lo referente al producto neto, señalaban que toda operación productiva implica gastos, es decir; consumo de riquezas que habrá de deducirse de la riqueza generada. Es decir; hay una diferencia entre lo gastado y lo producido. Esa diferen



cia es el aumento real de la riqueza o producto neto, el cual señalaban únicamente existe en la agricultura.

Respecto al impuesto único, contemplaban la existencia de tres clases sociales, las cuales se reparten entre sí - la riqueza -la clase productora, compuesta por los agricultores y mediante alguna concesión, por los pescadores y mineros; la clase propietaria, formada por los propietarios del suelo, y la clase estéril, que agrupaba a los industriales, comerciantes y profesionistas-; pero había un cuarto copartícipe que era: el Estado. Este, además de procurar la seguridad y la instrucción, debe hacer verdaderos anticipos territoriales para hacer producir la tierra bajo la forma de trabajos públicos, especialmente de caminos y carreteras y para ello necesitaba de recursos y los fisiócratas estimaban que deberían otorgarsele en una forma amplia y liberal.

Siguiendo con este orden de ideas, establecían que los recursos del Estado deberían ser tomados del producto neto, por cuanto es la parte verdaderamente nueva de la riqueza. Así, el impuesto debería afectar exclusivamente el producto neto y no otros ingresos de las clases agrícola o industrial, debiendo ser tomado de los ingresos de la clase propietaria. Los fisiócratas al admitir que los comerciantes e industriales obtenían ingresos, afirmaron que no los producen; sino que los ganan, es decir; que los reciben por transferencia de la clase realmente productora que es la agrícola. Lo anterior no significa que los fisiócratas pensaran despojar a los propietarios territoriales de su renta, puesto que pusieron gran empeño en legitimarla con múltiples razones. La explicación radicaba en la importancia que dieron al papel social de la clase propietaria.

Por otra parte, concedieron suma importancia práctica a su sistema tributario, convencidos de que el reparto del

impuesto, entonces vigente, era la principal causa de la miseria del pueblo; gravar los ingresos de otras clases sociales que no producían el producto neto como los comerciantes e industriales, implicaba gravar indirectamente a clase propietaria. Refiriéndose a los trabajadores, hacían notar que viven de su trabajo y que no se ocuparon con más de lo estrictamente necesario. En cambio no se ocuparon con más detalle de los empresarios, contratistas y patrones que recibían altos ingresos.

Las anteriores ideas fueron llevadas a la práctica con resultados desfavorables. Debido a que el aumento sobre el impuesto sobre el consumo, hizo que aumentaran de manera alarmante las tabernas. No obstante las objeciones a la doctrina fisiocrática, la Revolución Francesa se inspiró en materia impositiva en ella.

Posteriormente, con la aparición de Adam Smith al frente de la escuela clásica inglesa, se inician los estudios sistemáticos con relación a los recursos y gastos del Estado, aunque considerándolos como integrantes de una economía pública, que no era sino parte de la economía general. Asimismo, con la obra "Principios de Economía Política" de John Stuart Mill, hizo prevalecer el aspecto económico separándola del político antes predominante.

A fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX es cuando en forma perfectamente definida se separa la Ciencia de las Finanzas Públicas de las demás Ciencias; así pues, vemos que en la crisis económica conocida como la Gran Depresión, que se inició en los Estados Unidos en 1929, y que abarcó el mundo entero, hizo que pensadores como Keynes, trataran de encontrar soluciones más o menos definitivas para evitar o amortiguar el ciclo económico en un régimen capitalista. La teoría Keynesiana surge como una necesidad del sistema capitalista, de explicar la existencia la existencia del desempleo, la insuficiencia de

la demanda y la alta preferencia por la liquidez, para lo cual parte desde un punto de vista macro-económico y general; al efecto, examina el ingreso, la ocupación, la oferta y la demanda globales, el ahorro y la inversión, estableciendo las relaciones que guardan entre sí.

En su obra "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero", publicada en 1936, señalaba que el ingreso nacional, como generador de poder de compra y como producto de los gastos de las distintas unidades económicas, constituye el elemento esencial que permite conocer el comportamiento del sistema económico, a la vez que determina el nivel de ocupación.

En la teoría Keynesiana, la inversión pública, es el factor determinante de la generación y estabilidad del nivel del ingreso, de la ocupación y de la demanda efectiva. De igual manera; agregaba, que el empleo varía con las fluctuaciones de la inversión; y que si esta última pudiese ser sometida y controlada por la intervención estatal, lógicamente se deduce que el empleo total puede también ser controlado, por lo que Keynes consideraba deseable la imposición que colocase al poder público en posibilidad de realizar grandes desembolsos, sobre todo en tiempos de depresión, en que como la inversión privada se rezaga, el Estado debe incrementar la renta nacional a través de obras públicas, teniendo en cuenta el efecto multiplicador de éstas; por lo que se inclina a la realización de dichas obras como parte del gasto público, tendientes a aumentar la demanda total y compensar así las inevitables fluctuaciones de la inversión privada, ya que el nivel elevado de empleo depende de un nivel elevado y continuo de inversión.

De lo expuesto se deduce que no es sino hasta principios de este siglo, cuando se integra una ciencia moderna en cuanto a su estructuración y modo de estudio; ya que con ante-

rioridad el conjunto de ideas sobre esa materia era enfocada a funciones tradicionales de ingreso y gasto, mientras que en la actualidad comprende además el análisis de los efectos que producen el ingreso y el gasto público; concretamente las medidas financieras no pueden ser concebidas aisladas de los hechos económicos tanto privados como públicos. Así por ejemplo los fenómenos de la actividad económica privada dentro de la producción, la circulación al igual que el consumo, son elementos - que originan fenómenos financieros.

El proceso de separación de la Ciencia de las Finanzas Públicas como una rama independiente de la Economía Política, corresponde a un nuevo pensamiento en la organización y competencia del Estado. El maestro Salvador Oria, de la Universidad de Buenos Aires, en la introducción a la Ciencia de las Finanzas de Francisco Nitti, dice: "Mientras los clásicos liberales habían sostenido en doctrinas expresadas de modo general que el Estado debía limitarse a lo más imprescindible, los escritores del siglo XIX, a partir del primer cuarto del mismo, comenzaron a considerar al Estado como la forma de cooperación social más elevada destinada a realizar algo más completo que la protección de los derechos privados: la garantía de la paz interior y la defensa contra ataques exteriores y esa restringida función de custodia que dio margen a que se atribuyera al liberalismo la concepción del Estado gendarme"(16)

Entre las causas que han generado la autonomía de la Ciencia de las Finanzas Públicas, pueden considerarse de modo principal, las siguientes:

a) El prevaleciente constitucionalismo de los Estados, es decir; la tendencia a preconizar la supremacía jurídica de la Constitución creando un ámbito mayor de acción de los

(16) Citado por Flores Zavala, Ernesto. Ob. Cit., p. 8.

Estados.

b) La acción cada vez mayor de los parlamentos y -  
cuerpos legislativos cuyos antecedentes registra la historia -  
política de Francia a fines del siglo XVIII y la historia cong-  
titucional de Inglaterra durante el transcurso del siglo XVII.

c) Las nuevas innovaciones tecnológicas en los pro-  
cesos de industrialización que cobran su origen a principios -  
del siglo XIX y que crea la formación y organización de obre -  
ros con una nueva fuerza.

d) Los pronunciamientos en favor de cuotas impositi-  
vas equitativas y justas.

e) El enorme incremento de las necesidades financie-  
ras del Estado generado por el aumento de sus gastos, motivado  
tanto por su organización creciente como consecuencia de las -  
nuevas atribuciones que se le han asignado, principalmente en-  
el aspecto económico, como por el acrecentamiento de las deu -  
das públicas derivadas de las causas anteriores.

El maestro Flores Zavala, nos señala que "estas ne-  
cesidades financieras han dado lugar a una acción cada vez -  
más pesada y enérgica por parte del Estado para obtener de los  
particulares, a través de los impuestos o de los empréstitos,-  
o bien recurriendo a otros procedimientos, el dinero o los big-  
nes que necesita; pero esta acción estatal ha dado lugar a la  
aparición de fenómenos de carácter económico que requieren un-  
estudio y análisis científico, con el objeto de conocer, en la  
medida en que es posible lograr el conocimiento de los fenóme-  
nos sociales, las consecuencias que produce esa acción del Es-  
tado"(17)

Los objetivos de las Finanzas Públicas varían a tra-  
vés del tiempo y del espacio paralelamente a la constante -

(17) Flores Zavala, E. Ob. Cit., p. 9.

transformación de la estructura socio-económica de los pueblos. Así la nueva función gubernamental encaminada a lograr o sostener el desarrollo económico equilibrado y a neutralizar el ciclo, dio lugar a los gastos compensatorios de inversión pública financiada frecuentemente con empréstitos, desechándose el viejo concepto del equilibrio presupuestal. En el campo de la construcción pública, del fomento a la habitación, del mercado del trabajo, de los mercados de capital y de dinero, entre otros, aparece la acción del Estado con capacidad suficiente para complementar, desviar, aumentar o disminuir la actividad económica.

Estos problemas sólo pueden resolverse a través del análisis y del estudio sistemático del fenómeno financiero público, nos llevan a la conclusión de que ha sido la presencia de estos problemas con caracteres agudos y a veces dramáticos lo que ha obligado a reconocer la existencia de las finanzas públicas como una ciencia económica autónoma.

Para definir lo que debe entenderse por Ciencia de las Finanzas Públicas, se han señalado entre otros los siguientes conceptos:

Para Baleeiro, "es la disciplina que, por la investigación de los hechos procura explicar los fenómenos vinculados a la obtención y erogación del dinero necesario para el funcionamiento de los servicios a cargo del Estado o de otras personas de derechos público, así como los demás efectos derivados de esa actividad gubernamental"(18)

Asimismo, el financista italiano Mario Pugliese ha ofrecido una definición de la Ciencia de las Finanzas Públicas, cuando dice que "estudia los fenómenos financieros desde el punto de vista económico, político y jurídico: pues económicos

(18) Citado por Guigliani Fonrouge, C. M. Ob. Cit., p. 13.

son los medios de que se sirve el Estado para desarrollar su actividad financiera; políticas son las finalidades y los procedimientos de esa actividad y jurídico es el fundamento de los fenómenos estudiados"(19)

Sin embargo, más nos satisface la definición del tratadista, Francisco Nitti que la ha definido como la ciencia que "tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y funcionamiento y también la forma en que dichas riquezas serán utilizadas"(20)

De acuerdo con la anterior definición, la Ciencia de las Finanzas Públicas comprende dos partes fundamentales: una que se refiere a las reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado o de cualquier otro poder público (federación, entidades federativas y municipios), y otra que se refiere a la aplicación correcta, por parte de los poderes públicos, de sus ingresos. La primera parte comprenderá las reglas de acuerdo con las cuales se deben establecer los impuestos, los procedimientos de percepción, los efectos que en la economía general pueden producir, etcétera; el estudio de los derechos, los productos y aprovechamientos; los empréstitos; la emisión de moneda como recurso financiero; la expropiación por causa de utilidad pública y, en general, todos los medios de que dispone el Estado para obtener el dinero o los bienes que necesita. La segunda parte estudiará el procedimiento técnico que debe seguirse para obtener el mejor aprovechamiento de los recursos del Estado.

Sin profundizar en el tema, por ser meramente intro

---

(19) Pugliese, Mario. Instituciones de Derecho Financiero. Porrúa. 1976. p. 151.

(20) Citado por De la Garza, Sergio F; Ob. Cit., p. 15.

ductivo en nuestro caso, cabe señalar que la diferenciación - que suele hacerse entre la Ciencia de las Finanzas como perteneciente a las disciplinas económicas. Aun cuando pueda hablar se de cierta aproximación entre ambas, al elejarse la economía de su posición individualista para inclinarse hacia un plano - social, la diferencia no es meramente cuantitativa sino sustancial. El contenido de ambas es diferente, pues si bien el fenómeno financiero contiene elementos de orden económico, éstos deben ser estudiados y apreciados desde ángulos distintos. Como lo ha señalado perfectamente Ricca Salerno al afirmar,-- "el factor económico y el político se reúnen en el orden de los hechos financieros como factores de un fenómeno de economía colectiva, de modo tal que la Ciencia de las Finanzas tiene su razón de ser como ciencia que estudia un orden social especial de hechos económicos, por lo cual no sólo se separa de la Ciencia Política, sino también de la Economía Política"(21)

Es cierto que la Economía, ha ampliado su panorama y que contribuciones como Keynes entre otros, han determinado cambios en los fines de la actividad financiera del Estado, pero, con todo ello no justifica la identificación entre economía y finanzas, y menos la integración de estas en aquella. A esto último se ha señalado por Mérigot que "es tan grave la separación entre ambas, que la propia terminología no es adaptable; y así cuando, el derecho financiero utiliza expresiones corrientes en economía, es para atribuirles una significación propia, como ocurre con los términos renta, capital, beneficio, para solo referirnos a los más ostensibles"(22)

La acción gubernamental a través de la política impositiva y del gasto público, influye directa o indirectamente en todos los aspectos de la actividad humana, por lo que las -

(21) Citado por Giuliani Fonrouge, C. M. Ob. Cit., p. 14.

(22) Idem. p. 15.



Finanzas Públicas tienen nexos con múltiples ramas del conocimiento.

En un régimen institucional, la relación entre los particulares y el Estado se rige por leyes, por lo que las Finanzas Públicas tienen una estrecha relación con el Derecho. - En efecto, tanto la obtención de ingresos al igual que el gasto público, se rigen por disposiciones legales, lo mismo que - el empréstito y el servicio de la deuda.

Las Finanzas Públicas aprovechan las experiencias - del pasado para evitar la repetición de errores, y utilizan - aspectos positivos, por lo que tienen una relación de suma importancia con la Historia.

Asimismo, no pueden prescindir del auxilio que les socorren la Estadística y la Contabilidad. De esa manera, las proyecciones y los planes de desarrollo económico trazados, a través de las inversiones públicas, utilizan los instrumentos de la Estadística; y el examen del cumplimiento de los presupuestos se apoya evidentemente en la Contabilidad.

Por lo que respecta a su relación con el Derecho - Privado, es debido a que toda vez que las personas (físicas y morales), que se desenvuelven en esa rama del derecho están su jetas a la actividad financiera ejercida por el Estado. Por - otro lado, la vinculación que nos ocupa la observamos cuando el Estado, a través de sus empresas, realiza actividades comer ciales, industriales y de servicios sometiéndose generalmente a los preceptos del Derecho Privado.

d) LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO (EN QUE CON - SISTE).

En la administración pública predomina la idea de-

"actividad estatal al servicio de fines de interés general" siendo así, es lógico que la administración de un Estado como la de cualquier entidad pública o privada, requiera de recursos.

En la actual economía de los Estados tales medios - provienen de una doble fuente: se obtienen de las rentas que la hacienda pública percibe por su patrimonio, o del desarrollo de una actividad o comercial, o bien son recaudados de la riqueza - de los gobernados, con base en la potestad de imperio del Estado, misma que la Ley le otorga. Es ahí donde se encuentra la distinción fundamental entre ingresos de derecho privado -patrimonia - les- e ingresos de derecho público (tributos).

El maestro Flores Zavala nos señala que "este problema esta estrechamente viculado con el de los fines y atribuciones del Estado, porque el Estado necesita la riqueza precisamente para estar en la posibilidad de lograr fines y ejercitar atribuciones que se le han asignado"(23)

Esta actividad, que tiene una principal importancia en el Estado Moderno, ha recibido el nombre de Actividad Financiera, la cual, según Giannini, la cumple el Estado "para liquidar y recaudar los tributos, para conservar y distribuir las sumas recaudadas", y se distingue "de todas las demás en que no constituye un fin en sí misma, es decir, en que no se dirige directamente a la satisfacción de una necesidad, sino al cumplimiento de una función instrumental, de fundamental importancia, cuyo regular desenvolvimiento es condición indispensable para el desarrollo de todas las actividades restantes"(24)

Cabe anticipar, empero, que constituyen manifestaciones fundamentales de la actividad financiera, los ingresos, los gastos y la conservación de los bienes o gestión de los recursos

(23) Flores Zavala, E. Ob. Cit., p. 12

(24) Giannini, A. D. Ob. Cit., p. 4.

públicos; y que si bien la materia sobre la cual, se desarrolle en económica, corresponde a un sujeto político, que es el Estado, y a un objeto de la misma índole. Esta vinculación entre lo económico y lo político ofrece tema de discrepancia; así por ejemplo, algunos autores consideran la existencia de dos momentos en la actividad, el primero político y el segundo económico, con predominio de este último, en tanto que otros, fieles a un concepto integral y funcional de las Finanzas Públicas, creen que hay sólo aspectos distintos de un todo orgánico.

Por otro lado, aun concibiendo al Estado en el sentido democrático, opuesto al totalitario, esto es, fundado en el principio de que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo y de que aquél existe en función del individuo y no como entidad a la cual deba subordinársele, resulta inadmisiblesuponer que su actividad financiera sea análoga a la acción de los particulares. Las diferencias son substanciales y no meramente cuantitativas, aparte de que el Estado constituye una entidad jurídica independiente de los individuos que la integran, con existencia y voluntad propias y que sus mandatos son obligatorios y compulsivos; en otras palabras, no queremos con esto dar a entender que consideremos que el Estado constituye una persona jurídica, de tal manera distinta a sus miembros, que pueda tener fines propios, ajenos a los de los individuos que lo forman, sino que queremos señalar simplemente que cualquiera que sea la tesis que se adopte sobre la personalidad del Estado, ya sea ésta se afirme o se niegue, ya sea que se le atribuyan fines propios o íntimamente ligados a los de los individuos que lo componen, lo cierto es que el Estado tiene a su cargo la realización de ciertas tareas, variables en el tiempo, pero que corresponden cada época al pensamiento político de la colectividad y para cuyo cumplimiento requieren bienes inmuebles como muebles, servicios, y por lo mismo, dine

ro en efectivo.

La Actividad Financiera del Estado ha sido definida por Giuliani como "aquel conjunto de funciones complejas que realiza el Estado para la realización de sus fines, tanto en lo referente a la selección de los objetivos, a las erogaciones, a la obtención de los medios para atenderlas -pecuniarios o de otra especie- y a la gestión y manejo de ellos"(25)

Para Joaquín B. Ortega es "la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines"(26)

La Actividad Financiera del Estado conoce, pues de tres momentos fundamentales:

a) Determinación y obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por instituciones de Derecho Privado, como de la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de inmuebles), como por medio de instituciones de Derecho Público, por ejemplo, los diversos tributos, o por instituciones de naturaleza "mixta" como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos.

Lo anterior es posible y operante en nuestro régimen de derecho, debido a que tanto la legislación como la jurisprudencia mexicanas admiten la teoría de la doble personalidad del Estado, que sostiene la existencia de una personalidad de Derecho Público y otra de Derecho Privado; la primera como titular de derecho subjetivo de soberanía y la segunda como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial.

b) La gestión y administración de los recursos obte-

(25) Giuliani F., C. M. Ob. Cit., p. 3.

(26) Citado por De la Garza, S. F. Ob. Cit., p. 5.

nidos, al igual que la explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente, y

c) La realización de erogaciones para la realización de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras actividades y gestiones que el Estado moderno se le ha facultado.

Estos tres momentos que confirman la Actividad Financiera del Estado, seguramente no tendrían la importancia y utilidad que les corresponde sino existiera el marco jurídico que les diera vida. En nuestra legislación positiva lo encontramos en el artículo 74 fracción II y IV de nuestra Constitución Política.

Al tenor de las mencionadas disposiciones legales, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: vigilar el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, que es una dependencia directa de dicha Cámara, y cuya tarea estriba en revisar la cuenta pública, esto es, "conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto, y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas". Asimismo dicho órgano legislativo debe examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrirlos.

La Actividad Financiera del Estado cubre diversos aspectos a saber:

a) Aspecto económico: hemos señalado que la actividad del Estado, encaminada a los fines de utilidad general, tiene una dimensión económica, por cuanto ha de ocuparse de la obtención e inversión de recursos de esta índole, necesarios para el cumplimiento de aquellos fines que se ha trazado.

Lo anterior llevó a señalar por muchos autores, la in discutible dimensión económica que posee la Actividad Financiera del Estado e hizo que los cultivadores de la Economía Política - antes que ningunos otros (por ejemplo a Adam Smith en su "Tratado de la riqueza de las naciones" y David Ricardo en su obra - principal "Principios de Política Económica e Imposición" de - 1817) se ocuparon del estudio de la Actividad Financiera Estatal. Poco a poco fue independizándose esta disciplina de la Economía-Política para constituir la Ciencia de las Finanzas Públicas o - Ciencia de la Hacienda Pública.

La tesis economista, sin negar la influencia mayor o - menor de los otros factores (políticos, jurídicos y sociales) le atribuye a la Actividad Financiera Estatal una naturaleza económica; señalando que la mencionada Actividad transporta el concepto de valor de la economía privada a la economía pública; investigando las condiciones en que debe desenvolverse la actividad - productora del Estado, a fin de que la selección de servicios pú blicos que han de producirse, la determinación de su cuantía, la fijación del reparto del costo entre los consumidores, etcétera. buscando así el mínimo gasto posible de riqueza privada, para la máxima satisfacción de necesidades colectivas.

Viti di Marco considera que "todas las cuestiones finan cieras hallan su solución en una teoría de la producción y el - consumo de bienes públicos, de igual modo que todas las cuestiones de economía privada la encuentran en una teoría de producción y el consumo de bienes privados. En vez del individuo que en ésta actúa, aparece el Estado; en vez de la necesidad individual, surge la colectiva"(27)

b) Aspecto Político: sin embargo, no puede negarse que el aspecto político que tiene el fenómeno financiero. Esto se de-

(27) Viti di Marco, A. Principios fundamentales de Economía Finan ciera. Madrid. 1934. p. 31.

be a que si consideramos que la actividad financiera constituye una parte de la administración pública y ésta última esta integrada por el conjunto de actividades y servicios destinados al cumplimiento de los fines de utilidad general, es claro que sólo podrá tenerse un concepto preciso de la actividad financiera partiendo de una noción clara de la organización y de los fines que tenga el Estado.

El obstáculo existente entre los fenómenos financieros frente a los políticos se manifiesta con especial intensidad en el marco de las relaciones tributarias que constituyen, la gran parte del Derecho Financiero. Blumenstein declara que "el fundamento del impuesto no es jurídico, sino estatal y político"(28)

Griziotti, señaló el predominio del elemento político. Según él "siendo políticos el sujeto de la actividad financiera (Estado), los medios o procedimientos (prestaciones obligatorias y coactivas) y los fines perseguidos (muchas veces extrafiscales), debe aceptarse que tal actividad tiene necesaria y esencialmente naturaleza política"(29)

Asimismo existe el aspecto político, porque el Estado, en casos en que así procedan, tiene a su alcance el poder de supremacía o de imperio para procurarse los elementos que requiere para estar en condiciones de cumplir sus fines.

c) Aspecto Jurídico: por otro lado la actividad financiera que realiza el Estado, como el resto de la actividad administrativa, se encuentra sometida al derecho positivo.

Esto es debido a que la Actividad Financiera es una rama de la actividad administrativa aparece como tal regulada por el Derecho Objetivo. Constituye una reconocida exigencia -

(28) Citado por De la Garza, Sergio F. Ob. Cit., p. 7.

(29) Citado por Giuliani F., C.M. Ob. Cit., p. 10.

del Estado moderno que todas sus manifestaciones de voluntad en el campo de la Administración y las relaciones con los particulares que éste genera encuentren en la Ley su fundamental disciplina.

Por otro lado, la actividad financiera que lleva a cabo el Estado, siempre debe estar sometida al Derecho Positivo - ya sea que actúe como ente público o desempeñando funciones reguladas por el Derecho Privado y en el caso de que no lo haga - dentro de ese marco de legalidad, la propia Ley establece los medios de defensa o el camino a seguir para que el afectado pueda reclamar sus derechos vulnerados.

d) Aspecto Sociológico: por último, la actividad financiera tiene también un aspecto sociológico; debido a que el Estado al desempeñar su actividad financiera no puede desatender, sino antes al contrario siempre debe considerar, las necesidades, apetencias y anhelos de los grupos sociales que sean acordados para mantener la armonía y lograr prosperidad.

La política financiera -escribe Pugliese "implica - siempre aunque no se lo proponga efectos redistributivos : la elección de los objetos impunibles de los métodos de axacción y de los gastos a realizar, se produce siempre en base a un criterio que no puede desentenderse, al menos en parte de la influencia de las fuerzas sociales que actúen dentro del Estado en cada época histórica"(30)

#### e) DIFERENCIA CON LA ACTIVIDAD FINANCIERA PRIVADA

¿Es igual la Actividad Financiera del Estado, a la Actividad Financiera Particular?

Por supuesto que no. No existe diferencia de sustan-

(30) Citado por De la Garza, S. F. Ob. Cit., p. 8.



cia, sino solamente de accidentes y de formalidades. Esto lo po  
demus analizar de la siguiente manera:

a) La Actividad Financiera Estatal está dotada de un amplio poder coactivo, por lo que los particulares cuando no - acceden a cumplir voluntariamente, el Estado utiliza medios de presión inmediata para someterlos. En cambio la Actividad Finan  
ciera Privada no está dotada de esta fuerza. (Los entes administrativos pueden utilizar potestades exorbitantes, mientras que la potestad pública no existe en la economía privada; cuando no bastan los medios derivados, acude a sus prerrogativas).

b) La Actividad Financiera Estatal se realiza en for  
ma de monopolio, esto lo podemos observar cuando el Estado es - exclusivo en la prestación de diversos servicios públicos. - Aspecto que no puede asumir la iniciativa privada ya que expresamente la Constitución prohíbe en su artículo 28, la figura de monopolios.

c) En la Actividad Financiera Estatal carece de fin  
alidad lucrativa; cuando el Estado organiza servicios públicos y cobra por ellos no debe buscar ganancias. Por el contrario, la Actividad Financiera Privada está fundamentalmente movida por el aspecto lucrativo.

d) Una característica que considero no debe faltar - de señalar es la concerniente a la forma de operar en cuanto a los proyectos; la Actividad Estatal estudia primeramente las ne  
cesidades apremiantes y posteriormente analiza los medios por - los cuales puede obtener los recursos necesarios para sus fines. Por lo que se refiere a la Iniciativa Privada, ésta primero con  
sidera los recursos disponibles y finalmente decide por los - objetivos a desarrollar.

e) Otra diferencia entre la Actividad Financiera Es  
tatal y la Privada se hace consistir en que, por virtud del ca

rácter permanente de la persona pública no necesita ahorrar como sucede en la Privada, para hacer frente a situaciones imprevistas, pues el Estado está siempre en la posibilidad de obtener ingresos extraordinarios, ya sea a través de impuestos que tengan este carácter o bien por la emisión de empréstitos. Se considera también que sería injusto que el Estado gravara a las generaciones actuales simplemente para atesorar una riqueza que sería invertida en beneficio de las generaciones futuras.

Se ha sostenido que la Actividad Financiera Estatal es complementaria de la Actividad Particular, aduciendo la razón de que si los servicios públicos estatales desaparecieran, las actividades económicas privadas tendrían que sufrir una modificación para proveer por sí mismas dichos servicios.

Se ha hecho también la observación de que desde un punto de vista económico es indudable que la organización de los servicios públicos influye en el costo de la Actividad Privada, pues una vez organizados por el Estado los particulares ya no tienen que preocuparse de ellos, y aun cuando para sostenerlos, el Estado tenga que obtener recursos de los particulares, el costo para éstos es inferior cuando son prestados por el Estado que cuando los propios particulares tuvieran que hacerse cargo de ellos. Por otra parte, la distribución del costo de los servicios públicos estatales no se hace de acuerdo con el criterio del aprovechamiento individual, sino de acuerdo con principios distintos: véase en los servicios asistenciales que son aprovechados por lo que no tienen recursos.

#### f) ORGANOS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA

La administración pública mexicana es fruto de la experiencia de muchos años y de aportación de conocimientos por muchos hombres de nuestra historia. Se inicia con el movimiento-

insurgente de 1810, aún antes de que México lograra alcanzar su emancipación del dominio español; es en ese año cuando don Miguel Hidalgo esboza la formación de un gobierno integrado con secretarías de Estado y del despacho.

Las Constituciones Federalistas de 1824 y 1857, al igual que la de 1917 vigente, remiten a la ley secundaria la de terminación del número de secretarías que se requieran para el despacho de los negocios administrativos. Así, nos percatamos - que en el artículo 117 de la Constitución de 1824 establecía - que "para el despacho de los negocios del gobierno de la República habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso General por una Ley". La Constitución de 5 de febrero de 1857, - en su artículo 56 prescribía que "para el despacho del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios - que establezca el Congreso de la Unión por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría".

Cabe destacar, que el artículo 90 de nuestra Constitución de 1917, antes de la reforma de 16 de abril de 1981, - transcribía casi literalmente el texto de su correlativo de la Constitución de 1857.

Por otro lado, las Constituciones aludidas, al así como las leyes secundarias de 22 de marzo de 1934, 30 de diciembre de 1935, 31 de diciembre de 1937, 31 de diciembre de 1940, 15 de octubre de 1943, 7 de diciembre de 1949 y 24 de diciembre de 1958, únicamente aludían a las secretarías y departamentos de Estado como base de la administración pública federal. No obstante lo anterior, debido a la función indispensable para la actividad pública de una serie de organismos, distintos de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos tales como organismos descentralizados; punto de partida del sector para estatal sin haber sido reconocidos por nuestra Constitución-

Federal, el marco jurídico los acogió por ser necesarios para el mejor desempeño de la actividad administrativa gubernamental.

Efectivamente, el artículo 90 constitucional hasta antes del 16 de abril de 1981 señalaba que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habría un número de secretarios que establecería el Congreso mediante una Ley, que distribuiría los negocios que habrían de estar a cargo de cada secretaría.

Como podemos percibir, dicho precepto constitucional no contemplaba al sector paraestatal, no obstante la importancia que éste tiene para el despacho de los asuntos encomendados al Ejecutivo Federal.

Ahora bien, a partir de su publicación efectuada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976, el Poder Ejecutivo proclamó y publicó la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, abrogando así a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Este último hecho, aún cuando no corresponda materia esencial de la presente investigación, haremos un breve comentario.

La Ley Orgánica de 1976, en su artículo 10, establece: "La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las insti

tuciones nacionales de seguros y de fianzas y de fideicomisos, componen la administración pública paraestatal"

De lo anteriormente transcrito es posible deducir - que el Poder Legislativo creó al sector paraestatal en favor - del Ejecutivo por requerir éste de su existencia a través de - una ley secundaria como el la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, circunstancia que, aunque en su oportunidad - fuera aceptada, obviamente no resultaba del todo legal, ya que - la creación de órganos del Estado, si bien corresponde al Poder Legislativo, la existencia de dicho sector debía estar contem - plada no en la Ley Orgánica de referencia sino en la propia - Constitución de 1917, la cual fue omisa al respecto. En virtud - de ello y conforme a los artículos 49, 50, 72 73, 80 y 89 de - nuestra Carta Magna, debemos entender que las autoridades han - sido creadas legalmente por la misma Constitución Política que - rige la vida jurídica y social de nuestro país, que esta además - les ha otorgado las facultades de que cada una de las autorida - des dispone, facultades que no pueden ampliarse así mismas ni - delegarse entre ellas, ya que un procedimiento de esta índole - sólo podría llevarse a cabo en virtud de una reforma Constitu - cional.

Esta misión -crear los órganos secundarios en el Po - der Ejecutivo, órganos no creados directamente por nuestra Car - ta Magna-, debe entenderse como una atribución exclusiva del - Congreso de la Unión, que será el único con facultad legislati - va para crear órganos secundarios del gobierno o dentro del Po - der Ejecutivo; asimismo podrá dotarlos de facultades legales - para actuar con el carácter de autoridad, dentro de la esfera - de la leyes secundarias derivadas, obviamente, de la propia - Constitución Federal.

Atento a tal circunstancia, el Poder Constituyente - Permanente reformó el artículo 90 constitucional, el cual fué

publicado en el Diario Oficial del 16 de abril de 1981 y quedó redactado de la siguiente forma:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo - de la Federación que estarán a cargo de la Secretarías de Estado y Departamentos administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación!"

Observamos que tal omisión constitucional ha sido plenamente corregida, ya que pensamos que el Constituyente Permanente entendió de forma adecuada que la creación del sector-paraestatal no podía estar conformada en una legislación secundaria sino que era materia de la Constitución, y en virtud de ello se corrigió tal omisión.

Por lo que a la presente investigación, sólo nos interesa de manera particular las facultades encomendadas a las autoridades encargadas de la actividad financiera, representadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es oportuno señalar, que al expedirse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1989 era competencia de la Secretaría de la Economía Nacional el manejo del patrimonio del Estado, entre los que se encontraban, de acuerdo a su artículo 6o; la minería, petróleo y demás combustibles, al igual - que del fomento y organización de sociedades cooperativas, entre otras cosas. Al expedirse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946 se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la cual se le atribuyeron funciones para el manejo del patrimonio permanente del Estado y a la inspección de las demás Secretarías de Estado. Pronto perdió estas últimas atribuciones a través de la Ley de 24 de diciembre de 1958, quedándose únicamente

te con las primeras, por lo que adquirió el nombre de Secretaría del Patrimonio Nacional. Recientemente sufrió una nueva transformación, al expedirse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, el Ejecutivo Federal proclamó y publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que vino a abrogar a la Ley De Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Esta nueva Ley le atribuyó funciones de administración del patrimonio permanente del Estado (como son los bienes de propiedad originaria los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común), así como a la promoción y fomento de la industria nacional y cuya denominación fue de Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

En diciembre de 1957 se creó la Secretaría de la Presidencia, fundamentalmente como un órgano de planeación, coordinación y vigilancia de la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, recibe el nombre de Secretaría de Programación y Presupuesto.

Son estas tres Secretarías de Estado las que realizan la actividad financiera del Gobierno Federal.

La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expresa que "la existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control respectivamente, impidió muchas veces que esas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las

entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable".

"Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento -tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente- y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más íntegra y oportuna, que permita ejercer de una manera más íntegra y completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión".

Asimismo, se dejó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las funciones de gestionar el ingreso público y manejar el crédito público. De esa manera se establece la trilogía de la secretarías, una que planea, otra que invierte y otra que obtiene recursos.

Por lo que hace a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no quiere decir que solo haya sido a través de la Ley Orgánica de 1976 cuando se le haya encomendado facultades de carácter financiero. De hecho son escasos los antecedentes que se tienen en forma específica respecto a la función financiera, particularmente por lo que a nuestra materia se refiere, es decir; la función de Fiscalización, en razón de lo cual a continuación se expone cronológicamente los hechos más representativos en el desarrollo; y cambios operados en dicha Secretaría, de donde se pueden identificar alguna de las facultades y funciones en relación con la Actividad Financiera y la Fiscalización.

El 8 de noviembre de 1821 se expide el Reglamento -



Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, por medio del cual se crea la Secretaría de Estado y Del Despacho de Hacienda, aun cuando desde el 25 de octubre de 1821 existía la Junta de Crédito Público.

En 1824 el Congreso Constituyente otorgó a la Hacienda Pública el tratamiento adecuado a su importancia, expidiendo para ello el 16 de noviembre de ese mismo año, el Decreto para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en el que se centralizó en la Secretaría de Hacienda la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la Nación, igualmente se le facultaba para inspeccionar las casas de moneda y dirigir la Administración General de Correos, la Colecturía de Renta de Loterías y la Oficina Provisional de Rezagos.

El 12 de mayo de 1853, le denomina por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 23 de mayo de 1910, se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa asignándole las funciones de registro glosa y contabilidad de las cuentas que le rindiesen sobre el manejo de los fondos, con el propósito fundamental de integrar la cuenta de la Hacienda Pública.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, - promulgada el 31 de diciembre de 1917, estableció la creación del Departamento de Contraloría, asumiendo las funciones que venía desempeñando la Dirección de Contabilidad y Glosa.

En el año de 1921, se expidió la "Ley del Centenario" antecedente que dio origen en 1924 al Impuesto Sobre la Renta, - actualmente el gravamen más importante del Sistema Impositivo Mexicano.

El 10 de enero de 1934, se decretó la creación de la-

Dirección General de Egresos, indicándose que las atribuciones y facultades para la autorización de egresos concedidos a la Tesorería de la Federación quedarían a cargo de esa Dirección.

En la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado de diciembre de 1939, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tenía facultades tales como: el despacho relativo a impuestos, crédito público, Deuda Pública, Instituciones de Crédito y Seguros y Finanzas. Posteriormente con la Ley Orgánica de 1976, se le facultó al estudio y formulación de proyectos de leyes y disposiciones impositivas y de manera preferencial a la elaboración y estudio de las Leyes de Ingresos Federal y del Departamento del D. F.

Dentro de estos antecedentes habrá que recordar que el 30 de abril de 1959 se expide un Decreto que establece la Auditoría Fiscal Federal, como órgano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para investigar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Destaca en este Decreto lo siguiente :

Artículo 3o, fracción IV que establece : "Para proponer, con base en las auditorías, investigaciones o verificaciones practicadas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Procuraduría Fiscal de la Federación promueva la nulidad de las resoluciones que se hubieren dictado lesionando los intereses del Erario Federal, así como que se denuncien al Ministerio Público Federal las irregularidades que se hubieren descubierto cuando se consideren constituidas por delitos fiscales.

Asimismo, el artículo 4o, señala : "La Auditoría Fiscal Federal será la dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público facultada para ordenar que se practiquen audito-

rías, visitas, investigaciones o verificaciones en la documentación, contabilidad y bienes de los causantes y de las personas-relacionadas con ellos. Estas diligencias serán de carácter general y no se limitarán a determinado impuesto.

Con la publicación del 29 de diciembre del año de 1976 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - la presupuestación del gasto corriente e inversiones, anteriormente competencia de la Secretaría de Hacienda, pasa a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y - Presupuesto.

Actualmente y en relación con el ámbito de competencia de la Secretaría de Hacienda, señalaremos que la Ley Orgánica aludida anteriormente, en su artículo 31, señala las facultades de dicha Secretaría, y que a la letra dice :

Artículo 31. "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federales y del Departamento del Distrito Federal;

II.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;

III.- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes;

IV.- Determinar los criterios globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación y evaluar los resultados conforme a sus objetivos, escuchando para ello a las dependencias responsables de -

los sectores correspondientes; administrar su aplicación en los casos en que no compete a otra Secretaría; así como comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, a fin de ejercer las facultades fiscales que le confieran las leyes - cuando los particulares se benefician sin derecho de subsidio o estímulo fiscal;(31)

V.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación.

VI.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la Administración Pública Federal, considerando las necesidades del gasto público federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.

VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito;

VIII.- Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

IX.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

X.- Manejar la Deuda Pública y del Departamento del Distrito Federal;

XI.- Dirigir la política monetaria y crediticia;

.....

(31) Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1983.

XIV.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;(32)

XV.- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda, y

XVI.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Las facultades de la Secretaría de Hacienda en lo competente a la Fiscalización que realiza a contribuyentes, se establecen claramente en el Título Tercero del Código Fiscal de la Federación, referida a las facultades de las autoridades fiscales, destacan entre otros los relativos a : contenido de las notificaciones, facultades de comprobación por parte de la Secretaría de Hacienda, visitas domiciliarias, dictámenes formulados por contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes, etc.

Por su parte el Reglamento del citado Código Fiscal de la Federación, en su capítulo III, sección primera referida a las facultades de las autoridades fiscales y dictámenes de los contadores públicos; reafirma lo establecido en el Título Tercero del Código Fiscal relativas a las facultades de las autoridades, y presenta un detalle adicional en el que destacan avisos, plazos y prórrogas, así como documentos, requisitos, estados financieros y anexos que deberán cumplirse con la presentación del dictamen realizado por el contador público.

Ahora bien, en el Diario Oficial de 24 de febrero de 1992, apareció publicado el Reglamento Interior de la Secreta - (32) Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1983.

ría de Hacienda y Crédito Público, expedido por el Presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari, en virtud del cual se establecen los servidores públicos y unidades administrativas que interesan a la materia financiera con que cuenta dicha Secretaría. Es de señalarse que con motivo del Decreto de fecha 21 de febrero de 1992, desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto y cuyas facultades y áreas diversas, pasan a formar parte de la Secretaría de Hacienda; algunas relativas a la presente investigación, son:

Secretario.  
Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.  
Subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales.  
Subsecretario de Ingresos.  
Subsecretario de Normatividad y Control Presupuestal.  
Subsecretario de Programación y Presupuesto.  
Subsecretario de Desarrollo Regional.  
Oficial Mayor.  
Procurador Fiscal de la Federación.  
Tesorero de la Federación.

UNIDADES ADMINISTRATIVAS CENTRALES.  
Unidad de comunicación Social.  
Dirección de Información.  
Dirección de Relaciones Públicas.  
Dirección de Difusión.  
Dirección Técnica de Comunicación.  
Unidad de Planeación del Desarrollo.  
Dirección General de Planeación Hacendaria.  
Dirección General de Crédito Público.  
Dirección de Programación y Evaluación Financiera.  
Dirección de Deuda Pública.  
Dirección de Coordinación y Captación de Crédito Interno.  
Dirección de Autorización y Control de Crédito Externo Privado.  
Dirección General de Banca de Desarrollo.  
Dirección General de Banca Múltiple.  
.....  
Dirección General de Seguros y Valores.  
Dirección de Seguros y Fianzas.  
.....  
Dirección General de Captación de Crédito Externo.  
Dirección General Técnica de Crédito Externo.  
Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales.

Dirección General de Política de Ingresos.  
Dirección de Política de Promoción Fiscal y de Comercio Exterior.  
Dirección de Precios y Tarifas.  
Dirección de Evaluación de Política Fiscal Internacional.  
Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.  
Dirección General Técnica de Ingresos.  
Dirección de Servicios al Contribuyente.  
Dirección General de Aduanas.  
.....  
Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.  
Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.  
Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación Y Consulta.  
.....  
Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos y Asuntos Laborales.  
.....  
Subprocuraduría Fiscal de Asuntos Financieros.  
.....  
Subprocuraduría Fiscal de Investigaciones.  
.....  
UNIDADES ADMINISTRATIVAS REGIONALES.  
Coodinaciones de Administración Fiscal.  
Administraciones Fiscales Federales.  
Oficinas Federales de Hacienda.  
Aduanas.  
Delegaciones Regionales de Programación y Presupuesto.  
Subprocuradurías Fiscales Regionales.  
Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación.  
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Las Direcciones Generales estarán integradas por los Directores Generales, los Directores, los Subdirectores, los Jefes de Unidad, de Departamento, de Oficina, de Sección y de Mesa, por los demás servidores públicos que señale este Reglamento y los que las necesidades del servicio requiera.

A manera de antecedente haremos una breve referencia

de las principales facultades que pertenecían a la ya desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, suprimiendo dicha Secretaría como órgano integrante de la Administración Pública Federal (Centralizada) a través del Decreto de 21 de febrero de 1992, la cual era -entre otras cosas-, la encargada de elaborar anualmente el proyecto de presupuesto y gasto de toda la Administración Pública Federal.

De igual forma la función que anteriormente fue - en su momento-, facultad exclusiva de la SHYCP, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, era la relativa a proyectar y calcular los presupuestos (de ingresos y egresos), y elaboración de la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal, estas facultades también estaban a cargo de la Secretaría de Hacienda en la Ley de Secretarías de 1958-; y que todavía a fines del año de 1991, correspondían a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Asimismo, la Secretaría de la Presidencia, creada en 1957, tenía entre otras facultades, la planeación de obras-sistemas y aprovechamiento de los mismos; así como proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señalará el Presidente de la República, para el mayor aprovechamiento General.

Es así como en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, establecía como atribuciones exclusivas -entre otras-, las siguientes:

I.- Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

.....

V.- Proyectar y calcular los egresos del gobierno Federal y de la Administración Pública Federal..."

VI.- Formular el programa del gasto público federal



el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos junto con los del Departamento del Distrito Federal.."

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

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

IX.- Verificar que se efectúe en los términos establecidos la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como aplicación de las transferencias de fondos en favor de los Estados, Municipios, Instituciones o particulares;

.....

XII.- Regular la planeación, programación presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública - Federal;

XIII.- Emitir o autorizar, en consulta con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

.....

XIX.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Por último en lo referente a la función del Fisco - en los Estados; señalaremos de una manera sucinta, que por mandato constitucional (Art 40) los Estados miembros de la Federación son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régi-

men interior. En virtud de ello, pueden organizar libremente - sus haciendas públicas, salvo las limitaciones que la propia - Constitución señala; los Estados carecen de facultades para es tablecer aquellas contribuciones que son exclusivas de la Fede ración, (es decir; materia de comercio exterior, aprovechamien to y explotación de los recursos naturales establecidos en los párrafos 4° y 5° del art. 27, instituciones de crédito y socie dades de seguros, servicios públicos concesionados o explota - dos directamente por la Federación, especiales sobre energía e léctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros derivados del petróleo, explotación forestal y producción y consumo de cerveza, cerillos y fósforos aguamiel y productos de su fermentación)(art. 73 frac. XXIX). Otro precepto consti - tucional les prohíbe acuñar moneda, emitir papel moneda, estam pillas ni papel sellado; gravar el tránsito de personas o cos as que atravesen su territorio, ni la salida de él, a ningun - na mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación, ni - el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos - o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales; exp edir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que - importen diferencia de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción simi - lar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de dis tinta procedencia; emitir títulos de la deuda pública pagade - ros en moneda extranjera o fuera del territorio nacional (art. - 117) y sin el consentimiento del Congreso de la Unión no pue - den establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exp ortaciones(art.118).

Los Estados pueden expedir sus leyes de ingresos y aprobar sus presupuestos de egresos, a través de sus respeti vas legislaturas. Las funciones administrativas en materia fis cal las realizan a través de las tesorerías estatales. Las con

troversias en materia fiscal son resueltas, en algunos casos, por los tribunales civiles y en otros por tribunales administrativos.

NOTA: Aún cuando durante el desarrollo de la presente investigación, no se tenía previsto un cambio de fondo en lo referente a los "Organos de la Actividad Financiera", creemos conveniente, señalar breves referencias al respecto; todo ello, con motivo del Decreto publicado en el D. O. de la Federación de fecha 21 de febrero de 1992, a través del cual se deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, particularmente a los Organos encargados de la Actividad Financiera, que lleva a cabo el Estado Mexicano.

Vemos pues, que en el Decreto de referencia, se señala en el art. 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que "para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo; el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: "...Secretaría de Hacienda y Crédito Público...", observándose claramente la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Asimismo, las facultades que anteriormente pertenecían a la ya desaparecida SPP, pasan a formar parte de la SHyCP para quedar como sigue:

I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente (antes facultad de SPP); II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad de la administración pública federal; III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento.

mento del Distrito Federal; IV.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; V.- Dirigir la política monetaria y crediticia; VI.- Realizar o autorizar - todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; - VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito; VIII.- Ejercer las atribuciones - que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares del crédito; IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos - en que no competa a otra Secretaría; X.- Establecer y revisar - los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal..." (antes facultad de SPP); XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones..." XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública paraestatal..."(antes facultad de SPP); XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República. (antes facultad de SPP); XVI.- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública (antes facultad de SPP); XVII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos; XXI.- Establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, obras públicas y adquisiciones de bienes muebles de la administración pública federal (estas dos últimas antes facultades de SPP); entre otras.

Se señala que la fusión de la SHyCP contribuirá "a la consolidación de la recuperación económica, de la estabili-

zación y del financiamiento del desarrollo, y con ello se afianzará un eficaz instrumento de política económica" (esto según el Presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari, en un artículo publicado en el Diario "El Universal", el día 8 de enero de 1992); Por otro lado "De los 9,557 servidores públicos de la SPP cuando menos 5,000 -de los no sindicalizados- dejarán las filas de la burocracia con la fusión de esta dependencia a la Secretaría de Hacienda. Entre ellos saldrán de sus puestos 31 delegados regionales; por lo menos 14 personas que dependen de comunicación social, personal administrativo y más de 20 servidores, entre directores de área, coordinadores, asesores y secretarios particulares" ( Datos tomados de "El Universal" de 9 de enero de 1992).

Es de señalarse que para el buen manejo de las arcas de la Nación, se cuenta con una Secretaría cuyo fin principal es la salvaguarda de los recursos, que en un momento dado obtiene el Estado Mexicano, con motivo de su facultad impositiva entre los miembros de la población mexicana, y es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Algunas de sus facultades que lleva a cabo en forma paralela con la SHyCp son: - art. 32. frac. VII.- Realizar, por sí o a solicitud de la SHyCp o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías..."; Opinar sobre proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de presupuestación, administración de recursos humanos; materiales y financieros..." y Registrar los precios de mercancías, arrendamientos de bienes y contratación de servicios (fracciones IX y XXVI del mencionado artículo).

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **EL PODER LEGISLATIVO**

#### **A) ESTRUCTURA Y FORMA.**

- a) Bicamariamo en México.
- b) Organización de cada una de las cámaras.
- c) Periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

#### **B) ATRIBUCIONES ESPECIFICAS.**

- a) Formación de leyes y decretos en ambas cámaras.
- b) Principales facultades de las Cámaras en materia Hacendaria.
- c) Leyes Reglamentarias en materia hacendaria (mención de algunas leyes).

## II.- EL PODER LEGISLATIVO.

### A) ESTRUCTURA Y FORMA.

Habiendo elaborado (Supra. Cap.I. Inc. d. p. 28) un somero estudio en lo relativo a la Actividad Financiera del Estado, así como a los Organos facultados para ello. Ahora nos enfocaremos al estudio de un Organo jurídico constitutivo del Estado Mexicano y cuya función es sumamente importante para que la actividad financiera que tiene encomendada, se realice en una forma clara y precisa. Dicho Organo al cual haremos referencia a continuación es el Poder Legislativo.

A este respecto el maestro Burgoa señala "si el poder público equivale a actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, ésta consiste, por ende, en la elaboración de leyes. El concepto de "Ley", cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad"(33)

La Ley siendo un acto de imperio del Estado teniendo elementos tales como : la generalidad, la abstracción y la imperatividad y por virtud de la cual entraña normas jurídicas que no reducen su fuerza reguladora a casos específicos, personales, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos-aquellos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean.

---

(33) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 1989. Porrúa. México. p. 609.

Por su parte Kelsen señala, "en la función legislativa, el Estado establece reglas generales, abstractas; en la jurisdicción y en la administración, despliega una actividad individualizada, resuelve directamente tareas concretas; tales son las respectivas nociones más generales. De este modo, el concepto de legislación se identifica con los de "producción", "creación", o "posición" de Derecho"(34)

Con base en las anteriores ideas, todo aquel acto de autoridad que establezca normas jurídicas con las peculiaridades señaladas, será siempre una Ley en su constitución intrínseca o material, aún cuando ésta no provenga del órgano estatal en quien se deposite primordialmente la función legislativa. Ahora bien, no todo acto que emane de dicho órgano -Poder Legislativo-, es una Ley, si ésta no conlleva características esenciales (abstracta, impersonal y general); sino que pudiesen ser concretos, personales y particulares características, éstas últimas de actos administrativos y jurisdiccionales. Como ejemplo de un acto legislativo que no puede considerarse como Ley, sería el denominado "decreto", que señala nuestra Constitución en su artículo 70; pero que sin embargo y pese a no definirlo, si podemos decir que de acuerdo a la Constitución de 36 en su artículo 43 establecía: "Toda resolución del Congreso general tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas"(35)

Por otro lado y atendiendo a los elementos materia -

(34) Citado por Burgoa O., I. Ob. Cit., p. 611.

(35) Tena Ramirez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1989. Porrúa. México. p. 218.



les de la Ley, ésta no sólo será aquella que expidá el Organofacultado con funciones preponderantemente legislativas, como lo sería el Congreso de la Unión, sino que dicha naturaleza pueden tenerla los actos emanados de otras autoridades de Estado. A este respecto el maestro Burgoa nos señala que esto acontece con los llamados reglamentos heteronomos y autónomos que elaboran el Presidente de la República -con base en el artículo 89 fracción I-, o los gobernadores de las entidades federativas, "pues aunque desde el punto de vista formal sean actos-administrativos por porvenir de órganos de ésta índole, en cuanto a su materialidad intrínseca contienen normas jurídicas que presentan los aludidos caracteres"(36)

#### a) BICAMARISMO EN MEXICO.

El artículo 50 de nuestra Carta Magna señala que "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores" Realiza, pues, la Constitución en lo que se refiere al Poder Legislativo el sistema de dos Cámaras o bicamarista.

Este sistema nació en Inglaterra, cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en dos cuerpos distintos, cada una de las dos Cámaras representó a clases diferentes: la llamada Cámara Alta o Cámara de los Lores representó a la nobleza y a los Comunes- que representó al pueblo. (esta última también se le conoce como Cámara de Diputados).

Ahora bien, la Constitución norteamericana, en lugar de pretender dividir al denominado "Poder Legislativo" según un criterio de clase social como el pueblo inglés, conside

---

(36) Burgoa O., I. Ob. Cit., p. 611.

ró apropiado que la Cámara Baja que se le denominó "Cámara de Representantes" reflejará los intereses del pueblo como tal, mientras que la Cámara Alta, que se le denominó "Senado", se estableció como ente representativo de las Entidades Federativas. Es así como en la Constitución de los Estados Unidos de Norte América, de 17 de septiembre de 1787, determina en su artículo I, sección la., que "Todos los poderes legislativos residirán en un Congreso compuesto de un Senado y de una Cámara de Representantes"

De esta manera el Senado en los Estados Unidos de Norte América, nació como un mecanismo regulador por medio del cual las entidades de escasa población compensarían esta desventaja que en la Cámara de Representantes los situaba en inferioridad frente a los Estados de mayor población.

Las respectivas realizaciones del bicamatismo tan to en Inglaterra como en los Estados Unidos fueron producto de las necesidades estructurales del sistema político, económico y social, no de las doctrinas. En otras palabras, la inspiración para la creación del sistema bicameral en dichos países no surgió de un vacío teórico, sino de la realidad cotidiana. Después y posteriormente a ello los teóricos se han encomendado en proponer nuevas aplicaciones del sistema. La principal de ellas consiste en otorgar a una de las dos Cámaras la representación de los diferentes sectores económicos del país (industriales, agricultores, obreros, etc.), y reservar la otra clásica representación popular que siempre ha ostentado.

Por otro lado diremos, que no es posible asentar una diferencia sumamente determinante o uniforme entre el significado de una y otra Cámara legislativa dentro de los países de Sistema Bicameral, ya que tales diferencias tienen orígenes distintos y se reflejan en la infinidad de su composición y en la diversidad de procedimientos. Cabe, sin embargo, señalar -

que las Cámaras de Diputados, de Comunes o de Representantes, o sea las denominadas vulgarmente, y con dudoso acierto, Cámaras-Bajas, se integran por miembros elegidos mediante el sufragio de los ciudadanos, mientras que los Senados, o Altas Cámaras, - unas veces se encuentran sometidas al procedimiento electoral y otras a la elección de ciertas corporaciones, por ser hereditario, o bien a título propio, en razón del desempeño de su cargo, dignidad o categorías sociales, que en tal caso es más bien atributo de la función; además, puede ser designado por el jefe de Estado, y ser el cargo temporal o vitalicio. También suele significar un concepto distinto y aun la finalidad que se pretende alcanzar en las naciones de régimen unitario o centralista y en las de régimen federal. Así diremos que en las primeras se atiende a contrarrestar el sentido más avanzado y progresista de las Cámaras de Diputados, con la tendencia más conservadora y tradicionalista de las Cámaras de Senadores; y en las segundas a equilibrar el sentido nacional de los Diputados con el federal de los Senadores.

Prescindiendo de sus diversas aplicaciones, el sistema bicameral por medio del cual está constituido el Poder Legislativo, responde a exigencias de carácter político y su operatividad práctica genera saludables ventajas, que al respecto el maestro Tena Ramirez condensa en las siguientes razones:

I.- "Debilita, dividiendo al Poder Legislativo, que atiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo; favorece, pues, el equilibrio de los Poderes, dotando al Ejecutivo de una defensa a los amagos del Poder rival"

II.- "En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras puede la otra intervenir como mediador; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las Cámaras, hay la presunción fundada de que "el Congreso tiene la razón" y

III.- "La rapidez en las resoluciones, necesaria en el Poder Ejecutivo, no es deseable en la formación de leyes; la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio"(37)

Claro es que, no faltan las opiniones contrarias al sistema bicameral y que consideran preferible, por diversas razones, el unicameral. Entre otras "razones", encontramos las siguientes:

Se ha señalado que el sistema bicameral impide la rápida aprobación de las leyes, pues, como afirmaba Franklin, "un Cuerpo Legislativo es como una carreta tirada delante por un caballo y detrás por otro en sentido opuesto"(38)

Si lo anterior fuese totalmente cierto, la carreta quedaría totalmente estática, es decir; el sistema bicameral no permitiría legislar, lo cual no es verdad, según lo demuestra una larga experiencia histórica. Y en cuanto al hecho de ser un procedimiento "lento", entienden muchos autores que en ello radica la bondad del procedimiento bicameral. Así tenemos por ejemplo a Esmein, el cual se expresa en los siguientes términos: "cuando la legislación se reforma con demasiada frecuencia, aunque las modificaciones introducidas en ella parezcan justificadas en la esfera de la razón, acarrearán en la práctica más inconvenientes que ventajas. Los intereses que rigen una sociedad tienen necesidad de una cierta seguridad que sólo puede ser garantía por una relativa estabilidad de la legislación", además de que "las soluciones de transacción que resultan"

(37) Tena R., F. Ob. Cit., p. 270.

(38) Enciclopedia Jurídica Omeba. T. II. B-CLA. Bibliográfica. 1967. Buenos Aires. p. 172.

tan frecuentemente de los conflictos entre dos Cámaras, son - casi siempre las mejores de la práctica!"(39)

Otra opinión para la defensa del sistema unicameral, y claro en detrimento del bicameral es el que se apoya en las - palabras de Sieyes, pronunciadas en la Asamblea nacional, en el sentido de que "la Ley es la voluntad del pueblo y el pueblo no puede tener al mismo tiempo dos voluntades diferentes sobre un mismo punto, por lo cual el Cuerpo legislativo que representa - al pueblo debe ser esencialmente uno"(40)

De lo anterior señalamos, que aún admitiendo que la Ley sea la voluntad del pueblo, se cae en el error cuando se pretende presentar esa voluntad como indivisa, lo cual se advierte fácilmente por el hecho de existir mayorías y minorías - en una sola Asamblea (como en el presente caso que se comenta), o como en el Congreso de la Unión (en el caso de nuestro Poder-Legislativo) debido a que representan tendencias diversas en el país. Sieyes, para ser lógico, debió haber excluido de la Asamblea única a todos los que no pensasen como la generalidad, de- no hacerlo, no podía deducir una consecuencia contraria, a la dualidad de representación parlamentaria, pues en último térmi- no, siendo una la ley, no deja de ser uno el Cuerpo Legislativo, lo mismo, habiendo dos Cámaras que existiendo una sola dividida en mayorías y minorías, así se han expresado estudiosos del Derecho, tales como: Santamaría de Paredes al igual que André Hau- riou.

Ahora bien, en el marco constitucional mexicano, el Poder Legislativo Federal ha atravesado por diversas etapas que a continuación se analizarán en forma breve.

La primera Constitución mexicana, promulgada en 1824,

(39) Enciclopedia Jurídica Omeba. Ob. Cit., p. 172.

(40) Idem.

consagró el bicammarismo de tipo norteamericano o federal, al establecer la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado. La elección de los Diputados era de elección popular directa por los ciudadanos y de acuerdo con la población. (Arts. 8 y 10), en tanto que los Senadores, dos de cada Estado, eran acreditados por las legislaturas correspondientes a mayoría absoluta de votos" (Art. 25).

Por otro lado, aunque al Poder Legislativo como función de creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales (leyes) se depositó por la Constitución de 1824 en un Congreso General (art. 7), el Presidente de la República, a quien se encomendó el ejercicio del Poder Ejecutivo, no dejó de tener injerencia en la elaboración normativa, pues, por un lado, se le otorgó la facultad de formular iniciativas de Ley y el voto (Arts. 52 inciso I. y 55) y por otro lado, se le concedió la potestad reglamentaria (art. 110, fracc. II), la cual atendiendo a su naturaleza intrínseca o material, importa un verdadero Poder Legislativo, ya que los reglamentos se componen con auténticas normas jurídicas que representan las facultades anteriormente citadas. A este respecto el maestro Burgoa, ha señalado que "es por ello por lo que la implantación del Senado en la Constitución de 1824 no tuvo ninguna hegemonía frente al Ejecutivo, el cual, según lo revela nuestra historia, ha sido casi siempre el poder fuerte, circunstancia que ha dado la tónica de régimen presidencialista a los diferentes sistemas constitucionales y políticos en que se ha organizado México, salvo excepciones muy contadas" (41)

En segundo término, el texto centralista denominado "Las Siete Leyes Constitucionales de 1936" conservó el bicammarismo, pero naturalmente el Senado no tuvo ya la función de re-

(41) Burgoa O., I: Ob. Cit., p. 627.

presentar a los Estados, que habían dejado de existir. No obstante ello, el Senado no fue el cuerpo aristocrático o de clase -como el caso de la Cámara de Lores inglesa-, sino que se distinguía de la Cámara de Diputados únicamente por elección indirecta de sus miembros, que debían hacer las juntas -Departamentales de acuerdo con las tres listas de candidatos, -formadas respectivamente por la Cámara de Diputados, el gobierno en Junta de Ministros y de la Suprema Corte de Justicia (Ley III, art. 8); exigían como requisitos para ser Senador la ciudadanía mexicana; la edad mínima de treinta y cinco años cumplidos, y un capital físico y moral que produjera anualmente -no menos de dos de dos mil quinientos pesos anuales (ley III, art. 12); no podían ser Senadores los altos funcionarios -entre otros señalaba el Presidente de la República, Ministros de la Suprema Corte e inclusive Secretarios de Estado-, que enumeraba el art. 13 de la misma Ley.

También la Constitución centralista de 36 preve el fenómeno de colaboración funcional por lo que atañe al ejercicio del Poder Legislativo. Al Congreso General incumbía expedir toda clase de leyes, pero en su formación constitucional -tenía injerencia el Presidente de la República a través de iniciativa y veto (Ley III arts. 26 fracc. I y 35). La primera de ellas también podían desempeñar las juntas departamentales y la Suprema Corte, respectivamente, en materia de impuestos, educación pública, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales y administración de justicia (Arts. 26-fraccs. II y III).

En las Bases Orgánicas de 43 de centralismo más acentuado que la anterior Constitución, el Senado sí adquirió cierto matiz de representante de clases. Un tercio del número total de senadores era designado por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y de la Suprema Corte de Justicia, eligiéndose precisamente entre aquellas personas que se hubieran-

distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica y que hubieran desempeñado algunos de los Cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario de Despacho, Ministro plenipotenciario, gobernador, senador o diputado, obispo o general de división (arts. 32, 39 y 40). - Por otro lado, los otros dos tercios de Senadores eran elegidos por las Asambleas Departamentales y debían pertenecer a alguna de las clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes (art. 40). Así pues, al lado del primer tercio, integrado por personas distinguidas y de índole claramente conservadora, figuraban los otros dos tercios, que representaban a las clases productoras, con lo cual el Senado centralista de 43 pretendió encarnar la representación de todas las clases, anticipándose así a los modernos sistemas bicamarios. A este respecto el maestro Tena Ramirez ha señalado: "No fue ciertamente en el año de 1843 cuando por primera vez se trató en México de crear la representación legislativa desde el punto de vista económico, pues en 1832 Iturbide propuso que el primer Congreso, próximo a reunirse, estuviera integrado por dos Cámaras y que la elección se hiciera por clases o gremios; el proyecto fracasó por no haberse hecho la elección en la forma propuesta y por no haber funcionado nunca el Congreso en dos Cámaras"(42)

En 1847 se promulgó el Acta de Reformas que con algunas modificaciones, reinstauró la Constitución de 1814. Bajo este nuevo cuerpo jurídico, la estructura federalista del Senado sufrió algunos cambios porque además de la representación estatal y del Distrito Federal, la Cámara Alta debería igualmente integrarse con una cifra de Senadores que correspondiera al número de entidades federativas. Estos Senadores, a su vez eran elegidos por los demás Senadores junto con los Diputados y la

(42) Tena R., F. Ob. Cit., p. 271.



Suprema Corete de entre un grupo de individuos que hubieren ocupado cargos de importancia, tales como se establecía en las Bases Orgánicas de 43 (arts. 8, 9 y 10 del Acta Constitutiva y de Reformas de 18 de mayo de 1847).

La Constitución de 1857 suprimió al Senado, estableciendo por lo tanto un sistema unicamarista. La decisión del constituyente de 1856-57 por el Senado, obedecía al recuerdo - aún reciente los Senados adoptados bajo regímenes centralistas y a los cuales atacó severamente por ser cuerpos aristocratizantes y elitistas, buscando así que el depósito del Poder Legislativo Federal estuviera establecido en una sola Asamblea llamada "Congreso de la Unión".

En la circular de 14 de agosto de 1867, Lerdo de Tejada propuso como primera reforma Constitucional la introducción del sistema bicamarista, fundándose en que sirve "para combinar en el Poder Legislativo el elemento popular y el elemento federativo"; en que "lo pueden y deben representar los Senadores en un poco de más edad, que un poco más de experiencia y práctica "moderna convenientemente en casos graves algún impulso excesivo de acción de la otra"(43)

Finalmente en las reformas de 1874 se cristalizó el pensamiento de Lerdo de Tejada, al reimplantarse el bicamari-smo según el modelo norteamericano. Así, la Cámara de Diputados tendría la representación popular, mientras, que el Senado representaría nuevamente a las entidades federativas y al Distrito Federal (arts. 51, 52 y 58 de las adiciones y reformas introducidas de 13 de noviembre de 1874, a la Constitución de 1857).

Desde entonces nadie ha discutido la necesidad de-

---

(43) Citado por Dublán, Manuel y Lozano, José Maria. Legislación Mexicana. T. X. p. 52.

que existe el Senado; creemos conveniente señalar que esta institución no ha llenado sino en forma parcial sus fines. En el Senado nunca han hallado los Estados representación de tales; mas que en sus delagados del Senado; los Estados suelen tener (en forma frecuente) defensores en sus diputaciones, que por el número de sus miembros han adquirido una plena y real importancia en contraste con la ausencia casi completa de personalidad constitucional. Asimismo el maestro Tena Ramirez ha señalado que "la necesidad de debilitar, dividiéndolo, al Congreso frente al ejecutivo, pocas veces ha aparecido en nuestra historia, por la docilidad habitual del primero respecto al segundo. La madurez y ponderación en la formación de las leyes, que pretenden lograrse mediante el trabajo sucesivo de las dos Cámaras, no son cualidades indispensables para nuestro Congreso, puesto que en México las leyes se han expedido por el ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias o por el Congreso acatando habitualmente las iniciativas presidenciales"(44)

Asimismo, Lanz Duret señala, que para que el régimen bicamarista pueda dar resultados aceptables, "debe cuidarse de que la integración de las Cámaras componentes del Congreso se lleve a cabo por procedimientos iguales, y que entre los miembros de cada una de ellas no hagan distinciones de carácter social y económico, ni privilegios políticos"(45)

Debemos concluir, por lo tanto, que el bicamalismo ha sido entre nosotros una de tantas instituciones que esperan, y de antemano se desea, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficiencia.

---

(44) Tena R., F. Derecho Constitucional Mexicano. 2la. Ed. Porrúa. 1985. p. 273.

(45) Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Nor-gis Editores. México. 1959. p. 121.

**b) ORGANIZACION DE CADA UNA DE LAS CAMARAS.**

Veamos ahora la organización constitucional de cada una de las Cámaras federales que integran el Congreso de la Unión.

**DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.**

El artículo 51 de nuestra Constitución Política declara que esta Cámara "se compone de representantes de la Nación" es decir, según esta disposición, los Diputados son representantes de todo el pueblo y no solamente del distrito que los eligió. Sin embargo, en la práctica, es fácil concluir que cuando en dicha Cámara se discuten asuntos de interés nacional -- efectivamente los diputados actúan como representantes de toda la nación; pero cuando se discuten asuntos particulares del distrito que los eligió, como es lógico, actúan como representantes de ese distrito.

La representación política es una característica - sine qua non de los regímenes democráticos, en los que se supone que el poder del Estado proviene del pueblo, ejercido a través de servidores públicos cuya investidura procede de una elección mayoritaria.

El antecedente del artículo 51 constitucional actual, se encuentra en el precepto del mismo número del proyecto de Don Venustiano Carranza, que se fundamenta por su parte en el art. 52 de la Constitución de 1857, al señalar éste último y - con base en las ediciones y reformas de 13 de noviembre de 1874 lo siguiente: "La Cámara de diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada 2 años, por - los ciudadanos mexicanos"(46)

---

(46) Tena R., F. Leyes Fundamentales de México. Ob. Cit., p.698.

El artículo 51 fue reformado el 29 de abril de 1933, con el fin de aumentar el periodo de ejercicio de diciembre de 1977, el artículo 51 se le añadió la institución de la suplencia que antes constituía la temática del artículo 53 de la Constitución de 1917, y que hoy en día aún se conserva (esta figura jurídica la encontramos en los arts. 51 y 52 de nuestra Constitución, prevista para ambas Cámaras).

El suplente reemplaza al propietario en sus funciones, en los casos de licencia, de separación definitiva del cargo o cuando, en las hipótesis del segundo párrafo del art. 63; - la ausencia a las sesiones del propietario durante diez días consecutivos hace presumir que renuncia a concurrir hasta el periodo inmediato.

La suplencia es una institución de origen español, que apareció por primera vez en la Constitución de Cádiz y que fue imitada por todas nuestras Constituciones, sin excepción.

En sus orígenes la suplencia obedeció a la idea de que el Diputado representaba a su distrito, de tal suerte que cuando éste faltara, su distrito carecía de representación. La teoría moderna no acepta esa tesis. Aunque la elección se hace sobre la base de demarcaciones territoriales, ello obedece a simple técnica para lograr que el número de representantes se encuentre en proporción a la población, clasificada en zonas o distritos. Una vez que la elección se consuma, los Diputados electos representaban a toda la Nación y no a sus distritos por separado. El art. 21 de la Constitución de Weimar consagró la teoría en forma clara y precisa señalando: "Los Diputados son representantes del pueblo" Mientras que Carl Schmitt señala: "Toda otra construcción resulta imposible, porque haría del distrito un territorio independiente, suprimiendo la unidad política"(47)

(47) Citado por Tena R., F. Derecho Constitucional Mexicano. Ob. Cit., p. 275.

La suplencia ha perdido, pues, el fundamento teórico que utilizó para nacer. No le queda sino la ventaja práctica de que en el remoto caso de que faltaren en forma absoluta los Diputados o Senadores necesarios para ser quorúm, los suplentes - fueron llamados para integrar las Cámaras, tal como lo prevé el art. 63 en su último párrafo.

Por otro lado, el artículo 51 constitucional señala que los Diputados serán "electos en su totalidad cada tres años" Ahora bien, la capacitación de que se renovará la totalidad de la Cámara obedece a que teóricamente es factible su renovación parcial con lo que todos aquellos representantes políticos que permanecieron en la Cámara podrían brindar su experiencia parlamentaria a los Diputados noveles. Un ejemplo claro de renovación parcial de una Cámara legislativa es el que se utilizó en México hasta 1933 en la Cámara de Senadores.

Asimismo la duración de los Diputados que originalmente era de dos años se amplió a tres por considerarse que políticamente es el lapso más conveniente para la Cámara que ostenta la representación popular. Esto así, porque el período original -dos años-, no permite, por un lado, que los Diputados logren trabajar seriamente en la consecución de ciertas metas - a largo plazo, y por otro lado, la celebración de elecciones - cada dos años implica una "alteración política y social" al país, desestabilizando el orden público. Del mismo modo, un período mayor a los tres años debilitaría el control electoral - que ejercen los ciudadanos sobre sus representantes y partidarios cuando estos últimos no realizan adecuadamente su tarea legislativa.

Se establece que la Cámara de Diputados estará constituida por trescientos Diputados electos por mayoría relativa; mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y - doscientos Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regio-

nales, votadas en circunscripciones plurinominales, (art. 52 - constitucional).

La representación política, como ya se señaló; puede obedecer a dos tipos a saber, la mayoritaria y la proporcional. La primera se funda en que el candidato se convierte en Diputado por haber obtenido la simple mayoría de sufragios emitidos en un distrito determinado por los que hubiesen votado en las elecciones respectivas. En la representación proporcional tienen acceso a la Cámara o Parlamento no sólo los candidatos que hayan alcanzado cierto número de votos provenientes de importantes minorías de electores en el acto correspondiente.

La doctrina jurídico-política ha sostenido opiniones diversas respecto a la conveniencia o inconveniencia de establecer el sistema mayoritario únicamente o el de representación proporcional. Las razones que se han tomado para apoyar una u otra tesis son numerosas, sin que pretendamos exponerlos ni comentarlos, por no ser materia esencial de la presente investigación; sólo señalaremos que la representación proporcional tiende a evitar la marginación de importantes grupos políticos fuera del seno de dicha Cámara, eliminando las desigualdades e injusticias en que incurre, por su misma naturaleza, el sistema de elección mayoritaria. Stuart Mill, afirmaba "sin la existencia de la representación proporcional habría una falsa o aparente democracia y no una verdadera democracia dentro de la cual deben estar proporcionalmente todas y cada una de las secciones de la sociedad, lo que significaría que no habría un régimen de desigualdad y privilegios, sino un gobierno representativo"(48)

Los sostenedores del sistema de la simple mayoría en la representación política dentro de la Asamblea legislativa

(48) Citado por Burgoa O., I. Ob. Cit., p. 676.

va, señalan que ésta es un cuerpo de quebe tomar decisiones políticas, muchas veces con carácter urgente y determinante, para dirigir la vida pública y resolver o prevenir sus múltiples problemas, objetivo que no se alcanzaría con la oportunidad y disponibilidad que las circunstancias fácticas exijan, se se provocasen interminables enfrentamientos ideológicos y hasta personalistas entre los Diputados mayoritarios y los minoritarios. El parlamento, señalan, no debe ser un cuerpo de discusiones académicas ni ser reunión que dé la apariencia de ser un jurado calificador de un concurso oratorio en que cada uno de los participantes haga gala de sus recursos y cualidades de retórica para envanecerse y no para solucionar los asuntos que provoquen discusión.

Por último, la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales, estribará en dividir el número de habitantes total del país entre los distritos señalados. Mientras para la elección de los doscientos Diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.

#### DE LA CAMARA DE SENADORES.

El Senado es una institución muy antigua, su aparición se remonta a la antigüedad clásica. Se integraba con los jefes de familia, por hombres sabios; al igual que por venerables ancianos (senes).

La Función de este tipo de órgano no se limitaba a administrar la justicia, cumplía más bien funciones de legitimación y sacralización del poder. El ejemplo claro de este cuerpo en la antigüedad lo fue el Senado romano.

Su origen moderno surge en el Constituyente norteamericano de 1787. Su concepción está estrechamente ligada a la

creación del primer Estado federal de la historia. El establecimiento de este cuerpo, obedeció no a razones doctrinales si no a factores tales como: el pragmatismo de los colonos norteamericanos, a las necesidades políticas imperantes y la larga práctica de gobierno propio obtenida durante la Colonia. García Pelayo afirma que "esta nueva forma de gobierno fue posible porque en ella quedaron plasmados los intereses de todas las corrientes políticas importantes"(49)

El Senado norteamericano, depositario de la representación de los miembros de la Federación devino así Cámara colegisladora en la cual las entidades federativas participan en la formación de la voluntad estatal. Fue así resultado de la transacción, la fórmula que permitió conciliar los intereses contradictorios de los estados-miembros. Este espíritu de esta institución -Senado-, obedeció a compromisos concretos y bien delineados.

Compromisos entre entidades grandes y pequeñas, - las primeras pretendían un Congreso en el que los Estados estuvieran representados en proporción a su población; y las entidades federativas pequeñas eran partidarias de una representación que sin renunciar a su soberanía, actuaran conjuntamente, manteniendo sus instituciones y servicios comunes, es decir en una Confederación. El resultado fue un sistema bicameral en el cual, la Cámara de Representantes estaría compuesta por un número de Diputados proporcional a la población de cada Estado, mientras que el Senado se compondría de dos representantes por cada Estado, cualquiera que fuera su magnitud.

(49) Citado por Rodríguez Lozano, A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1985. p. 138.



En nuestro país, las condiciones económicas, políticas y aún las sociales, eran completamente diferentes a la sociedad norteamericana. Las estructuras sociales se encontraban intactas. La sociedad estaba fragmentada: había una notoria separación de clases sociales. El predominio de los grupos terratenientes, existiendo así, una profunda desigualdad entre los hombres del campo en Estados como los del norte del país, con respecto a los habitantes de una comarca como Morelos; Martín Quirarte señala que "En regiones como Coahuila y Chihuahua la condición del peón no siempre es inhumana y hay grandes propietarios de origen mexicano. En Morelos, futura cuna del agrarismo zapatista, había en cambio considerable número de hacendados, muchos de ellos de origen español que, no obstante haber acumulado en poco tiempo grandes fortunas, no supieron recompensar a quienes les habían ayudado con su esfuerzo a su acrecentamiento"(50)

De igual manera, había el predominio de una burguesía urbana de origen criollo, casi absoluta.

Nuestro país desconocía, casi por completo, las formas representativas y carecía de una clase política dirigente experimentada. Para entonces las provincias comenzaban a separarse constituyéndose en Estados libres y soberanos. En este difícil panorama de desmembramiento, desconfianza y desigualdad surgió en México la idea del Estado federal y del Senado.

El antecedente más remoto que hace referencia a la instalación de un Senado, lo encontramos en las bases segunda y octava del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de mayo 16 de 1823.

La base segunda disponía que "los ciudadanos deben -  
(50) Quirarte, Martín. Visión Panorámica de la Historia de México. Porrúa. 1983. p.249

elegir á los individuos del cuerpo legislativo ó congreso nacional del senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos":

Igualmente la base octava señalaba entre otras cosas que: "el senado se compondrá de individuos elegidos por los congresos provinciales á propuesta de las juntas electorales de provincia"(51)

Las bases mencionadas nunca entraron en vigor. Esta es una de las razones por las cuales no es posible tener idea precisa de lo que los autores pensaban del Senado. La importancia histórica de este documento radica en ser el primero en mencionarlo.

Con el establecimiento del Estado federal, nace en 1824 el Senado como garantía de igualdad política y jurídica de los Estados de la federación.

La doctrina clásica del Estado federal reconoce en el Senado el medio por el cual los Estados miembros participan en la formación de la voluntad estatal. En este orden de ideas se argumenta que el Senado es reconocimiento constitucional de la parte de soberanía que conservan los Estados individuales y un instrumento para protegerla.

En nuestro país por razones históricas-jurídicas y por el desarrollo de nuestro sistema político; los senadores han dejado de ser representantes de las entidades federativas. Así tenemos que el art. 5º de las Bases constitucionales de la República Mexicana (expedida por el Constituyente de 15 de diciembre de 1835) en la parte conducente, establecía que el ejercicio del poder legislativo residiría en un Congreso de representantes de la Nación dividido en dos Cámaras, una de Diputados

(51) Tena R., F. Leyes Fundamentales de México. Ob. Cit., p. 148 y 152.

dos y otra de Senadores, los que serían elegidos popular y periódicamente.

Esta disposición creaba una nueva representación para el Senado, este precepto unifica la fuente de la representación de los Diputados y de los Senadores. Estos, al igual que los Diputados, representaban a la nación.

Por otro lado, de acuerdo con el Acta constitutiva y de reforma de 1840, se permitía a los habitantes del Distrito Federal tener representantes en el Senado. Con ello se alejaba del modelo norteamericano. En la Constitución norteamericana, - el Distrito Federal no se benefició de ninguna representación; - su naturaleza jurídica era muy diferente a la de las entidades federativas.

En este orden de ideas, asentimos que con la aprobación del dictamen se aceptó expresamente que el Senado no era esencial ni indispensable en un Estado federal.

Así el actual art. 56 constitucional dispone que :- "la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años" Sin olvidar que anteriormente éstos eran elegidos por las legislaturas de los Estados (Constitución de 1824) y que uno de los objetivos que se perseguían era que el Senador fuera una persona ligada a los intereses y aspiraciones del electorado local.

Hoy en día, tal y como se observa; sólo se les exige haber tenido una residencia efectiva en el Estado, demás de seis meses, anteriores a la fecha de la elección.

**c) PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS.**

El período de sesiones, tanto ordinarias como ex-

traordinarias, ha ido cambiando a través del tiempo en nuestra historia; principalmente en lo que se refiere a su duración.

Así pues, en la Constitución de Cádiz de 1812, el sistema de prórroga de los periodos de sesiones fue la regla general. La carta española permitía la prórroga, por un mes, sólo en el caso de que las Cortes lo creyesen necesario mediante aprobación por quórum calificado e iniciativa del rey. La Constitución de 1824 permitía que el período se prorrogara por 30 días, reuniéndose "todos los años del día 1º de enero en lugar que se designará por una ley" Señalándose además, que el reglamento de gobierno interior prescribía las operaciones previas a la apertura de las sesiones, y las formalidades que se debiesen observar en su instalación. Además preveía que para suspenderse por más de dos días -las sesiones-, era necesario el consentimiento de ambas Cámaras sin faltar claro, que a la sesión, asistiría el "Presidente de la Federación" quien pronunciaría un discurso análogo a este acto tan importante; para así cerrar el Congreso sus sesiones el día 15 de abril -que como ya se señaló podía prorrogarse por 30 días. En lo referente a sesiones extraordinarias, se ocuparían exclusivamente del objeto u objetos comprendidos en su convocatoria.

Las Siete leyes de 1836 permitían que el primer período de sesiones que se habría en 1º de enero, podían prorrogarse asta el 31 de marzo y, respecto al segundo período. éste no podía cerrarse sino hasta que se hubieran agotado los asuntos por tratar.

Las Bases Orgánicas de 1843 señalaban que el Congreso tendría dos periodos únicos de sesiones en el año; cada uno duraría tres meses; el primero comenzaría el 1º de enero, y el segundo el 1º de julio; permitiéndole además, que el segundo período de sesiones, podría prolongarse por todo el tiempo necesario y, respecto del primer período, señalaban que si después de

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

que el Congreso lo hubiese cerrado quedarán leyes pendientes de revisar, el Senado continuaría con sus sesiones hasta por treinta días. Un aspecto muy importante, era que el segundo período de sesiones se destinaría exclusivamente al exámen y aprobación de los presupuestos del año siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos, y al examen de la cuenta del año anterior que presentase el Ministerio (de Hacienda).

La Constitución de 57 (art. 62) señalaba al Congreso dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, prorrogable - hasta por treinta días útiles, comenzando el 16 d. septiembre y terminando el 15 de diciembre, y el segundo, establecía que era improrrogable. Sin embargo, con las reformas de 13 de noviembre de 1874, se permitió que este segundo período se prorrogara quince días útiles, comenzando el 1º de abril y terminando el - último de mayo. Asistiendo a la apertura de sesiones el "Presidente de la Unión", quien pronunciaría un discurso en el que manifestaría el estado que guardaba el país. El presidente del congreso contestaría en términos generales. Había, además sesiones extraordinarias por tiempo no definido, para las cuales convocaba la Comisión Permanente, por sí sola o a petición del Ejecutivo (art. 74 fracc. II). Así pues, el tiempo ordinario de sesiones, con sus prórrogas respectivas, ocupaba seis meses y medio; el resto del año podría seguir actuando el Congreso en sesiones extraordinarias, por la sola voluntad de esa fracción - del mismo llamada Comisión Permanente. Esta duración exagerada de la actividad congresional provocó la censura de Emilio Rabasa, señalando entre otras cosas que "no sólo porque favorecía - una fecundidad legislativa poco deseable, sino también porque rompía el equilibrio de los Poderes, al convertirlo a las Cámaras, constantemente reunidas, en peligrosos rivales para el Ejecutivo"(52)

(52) Rabasa, Emilio. La Organización Política de México. Editorial- America. 1966. Madrid. págs. 222 y sigs.

Los Constituyentes de 17 tomaron en cuenta las observaciones formuladas y así fue como señalaron un solo período ordinario de sesiones, que comenzaba el 1º de septiembre, según el art. 65, y que concluía el 31 de diciembre, según el art. 66, disminuíble y nunca prorrogable, conforme a lo establecido por el último de los preceptos citados. Además, la convocatoria para sesiones extraordinarias se dejó en manos del Ejecutivo (art. 67 y 79 fracc. IV). La reforma de 24 de noviembre de 1923 a los arts. 67 y 69 fracc. IV, varió parcialmente el sistema, al conferir otra vez a la Comisión Permanente la facultad de convocar a sesiones extraordinarias.

Además, se señalaba que al iniciarse el período ordinario de sesiones, el Presidente debería presentarse personalmente ante el Congreso, reunido en una sola ásamblea, con el objeto de rendir un informe por escrito, en el que exprese el estado general que guarda la administración pública del país. Disponelo así el art. 69, con el propósito -nos señala el maestro-Tena Ramirez-, "no sólo de informar a las Cámaras de la albor -del Ejecutivo, lo que podría hacerse con la remisión del informe escrito, sino también para que el Presidente haga en persona, una cortesía al que es constitucionalmente el primero de los Poderes"(53)

Fuera de ese caso y del de la protesta que realiza - al tomar posesión de su encargo, en ninguno otro el titular del Ejecutivo debería presentarse ante las Cámaras.

Hoy en día se señala en nuestra Carta Magna que las Cámaras no podrán abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de Senadores, de las dos terceras partes, y en la de Diputados demás de la mitad del número de sus miembros; tal y como lo establecía la Constitución de 17 en su texto ori

(53) Tena R., F. Derecho Constitucional Mexicano. Ob. Cit., - págs. 283 y 284.

ginal. Los artículos 65 y 66 constitucionales, fueron reformados por Decreto publicado en el Diario Oficial del 7 de abril de 1986, estableciendo entre otras cosas: dos períodos de sesiones ordinarias señalándose que el Congreso se reuniría a partir del 1º de noviembre de cada año para llevar a cabo un primer período de sesiones ordinarias y a partir de 15 de abril de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias; en ambos períodos, el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a nuestra Constitución Política (art. 65); dichas sesiones son prorrogables durante el tiempo necesario para tratar los asuntos relacionados con asuntos que al Congreso mismo correspondan, pero el primer período no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el segundo hasta el 15 de julio del mismo año (art. 66).

Asimismo se especifica que la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República, presentando un informe por escrito en el que manifieste el estado general que tenga la administración pública del país (art. 69)

Por otro lado, sigue prevaleciendo en esencia la segunda parte de la Constitución de 17 al señalarse que en caso de disconformidad entre las dos Cámaras, para poner término a las sesiones antes de las fechas señaladas, resolverá el Presidente de la República. A este respecto, una parte de la doctrina ha pretendido encontrar un matiz parlamentario en el sistema presidencial mexicano. Afirman que la facultad del Ejecutivo Federal para decidir sobre la fecha de terminación de los períodos ordinarios señalados, equivale a la disolución del Parlamento que el Ejecutivo puede realizar en un sistema parlamentario de gobierno.

La anterior afirmación es inexacta. En México el -

Ejecutivo no puede jurídicamente disolver el Congreso; al hacerlo estaría dando un golpe de Estado. Por otro lado debe tomarse en cuenta que los regímenes donde el Ejecutivo tiene la facultad de disolver el parlamento, los ministros son responsables ante el órgano legislativo, situación que no se presenta en el sistema presidencial mexicano, que es de carácter puro.

También, debe tenerse presente que la disolución del parlamento tiene como consecuencia necesaria la realización de nuevas elecciones, lo que no sucede en la hipótesis del segundo párrafo del art. 66, en donde esas Cámaras legislativas, se podrán reunir en el siguiente período de sesiones. Aún en el caso de que el período de la legislatura terminará al cierre de las sesiones ordinarias decididas en su fecha por el Ejecutivo, el Congreso o alguna de las Cámaras (cuando se trate de un asunto exclusivo de alguno de estos), cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente a sesiones extraordinarias -informando acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria-, antes de la celebración de las elecciones que tienen lugar cada tres años para los Diputados al igual que a los Senadores (estos últimos, como se recordará, que se renovarán por mitad).

## **B) ATRIBUCIONES ESPECIFICAS.**

### **a) FORMACION DE LEYES Y DECRETOS EN AMBAS CAMARAS.**

En la Constitución de 57, el art. 71 disponía en sus escasos renglones que los trámites para la formación de las leyes, previstas por el art. 70, podían estrecharse o dispensarse en caso de urgencia notoria, por el voto de dos tercios de los Diputados presentes. Dichos trámites suponían la existencia de una sola Cámara, pues era el Unicamarismo el sistema entonces en vogue, y consistían esencialmente en el dictamen de la Comisión, o en una o dos discusiones, en pasar al Ejecu-



tivo copia del expediente para que manifestara su opinión, de ser favorable la cual se votaría desde luego la ley, en caso contrario, se pasaría nuevamente el asunto a Comisión y en seguida a discusión y votación.

Cuando en el año de 1874 se introdujeron al Bicamrismo y el Veto, Lerdo de Tejada, autor de las reformas, modificó de modo substancial los arts. 70 y 71, estableciendo minuciosamente la tramitación en ambas Cámaras, de la formación de leyes y decretos. Previéndose en la Constitución todos los detalles en los trámites y no se reservó para el Regalemnto lo que a éste corresponde, conforme a una acertada técnica legislativa.

No sólo incurrieron el reformador de 74, y el Constituyente de 17 en la impropiedad de incluir en la Constitución que pertenece a los ordenamientos secundarios, sino que además adolecieron de obscuridad y desorden en la profusa tramitación que instituyeron.

En tales condiciones, resulta de especial interés - el análisis del procedimiento encaminado a la creación de tales normas. Procedimiento que en el presente estudio, y con ba se en los arts. 71 y 72 de nuestra Carta Magna, se encuentra previsto, y que aun cuando es aplicable a la gestión de cualquier tipo de leyes, tratándose de las que forman parte del Derecho Fiscal, presenta algunas características especiales - que no podemos dejar de analizar. De tal manera, que enfocaremos el estudio del llamado proceso legislativo preponderante - mente desde el punto de vista de creación de las normas juríd co-tributarias.

En la presente investigación, sólo nos avocaremos - al papel que desarrollan las Cámaras de Diputados y Senadores - integrantes del Poder Legislativo Federal, de acuerdo con nues tro sistema constitucional.

En efecto, en nuestro gobierno los tres Organos del Estado o Poderes, como los designa nuestra Carta Magna, no desempeñan sus funciones de una manera aislada e independiente respecto de cada uno de los otros, sino que la misma Ley Suprema los ha puesto en íntimo contacto, mezclando, por decir así, sus atribuciones en diversos aspectos y procurando, por medio de la coordinación, cooperación continua y recíproca de los mismos, mantener la unidad política del Estado y la voluntad unitaria del gobierno. Así por ejemplo el Ejecutivo Federal no se concreta, como parece, a la función única de ejecutar las leyes y desempeñar los actos administrativos que le incumben por la índole de su cargo, sino que tiene facultades legislativas y judiciales que lo colocan en íntimo contacto con los otros Poderes, en estrecha colaboración con los mismos, a la vez que lo hacen desempeñar funciones que no son propias de la potestad de ejecución que lo caracteriza. El art. 71 de la Constitución da el derecho de iniciar leyes al Presidente de la República. Asimismo el art. 93 faculta a las Cámaras para citar a los Secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudia un negocio relativo a su Secretaría, y obliga a los mismos Secretarios a que, luego que este abierto el período de sesiones ordinarias, den cuenta al Congreso sobre el estado que guarden sus respectivos ramos. Lanz Duret señala que "estos deberes impuestos al Poder Ejecutivo lo ponen en más íntimo contacto con el Congreso, ampliando su radio de acción, puesto que además de la iniciativa de las leyes le da el derecho de información y discusión en el Parlamento, que es la segunda etapa del proceso para la confección de las leyes"(54)

Los incisos a, b y c del art. 72 dan el derecho de Veto al Presidente de la República concediéndole el poder más eficaz que en materia legislativa sea posible otorgar a uno de los Poderes del Estado, pues equivale a un derecho de votación de las leyes, de aprobación de las mismas, que sólo puede (54) Lanz D., M. Ob. Cit., p. 106.

ser destruido por la mayoría, difícil de obtener, de los dos tercios del número total de votos de cada una de las Cámaras - colegisladoras.

Por último, el Poder Ejecutivo Federal tiene la obligación según la fracción I del artículo 89, de promulgar - las leyes, o sea el derecho de certificación de la autenticidad de los mandatos legislativos de las Cámaras para que puedan ser obedecidos en la República. Todas estas facultades, - que dan una intervención directa del Presidente en la creación de leyes, hace que actúe en íntima colaboración con el Congreso, manteniendo de este modo la uniformidad en el programa legislativo de la Federación y conservando la unidad de voluntad del Estado en materia de legislación, lo cual viene a corroborar lo afirmado antes; de que en nuestro régimen constitucional no existe independencia absoluta entre los Poderes Públicos.

La función judicial reconocida al Ejecutivo está autorizada en la fracc. XIV del art. 89, permitiendo conceder indultos, conforme a las leyes, a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los Tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.- Además, para mantener más estrechas relaciones con el Poder Judicial la fracción XII del mismo art. 89 constitucional, facultada al Presidente para facilitar a las autoridades judiciales - los auxilios necesarios al ejercicio expedito de sus funciones.

Por lo que hace al Congreso, procuraremos delucidar de manera sucinta, algunas de las funciones de carácter jurisdiccional que éste tiene, entre las que se encuentran: las de conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca - a los tribunales de la Federación, de acuerdo con la fracc. XXII del art. 73. La de conocer de las acusaciones que se les imputan a los funcionarios públicos por delitos oficiales y la de elegirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar para -

proceder contra alguno de los funcionarios que gozan de Fuero - constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden Común, esta última facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (art.-74 fracc. V constitucional).

En cuanto a las facultades ejecutivas son numerosas y de gran importancia. Nos referimos a las facultades dadas por las fraccs. I y II del art. 73 constitucional, para admitir nuevos Estados en la Unión Federal y formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes; para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, de acuerdo con la fracc. XI del mismo ordenamiento; para declarar la guerra, fracc. XII para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe - sustituir al Presidente de la República, ya sea con carácter de sustituto, interino o provisional, fracc. XXVI; para aceptar - la renuncia del cargo de Presidente de la República, fracc. XXVII; todas éstas, correspondientes al mismo art. 73 constitucional.

El Poder Judicial, por la naturaleza muy particular de su instituto, especialmente consagrado a la aplicación de la ley a casos de tipo contencioso entre los gobernados o entre éstos y los órganos públicos; son menos numerosas y menos típicamente marcadas las facultades de carácter ejecutivo ó legislativo que le corresponde ejercer. Sin embargo, por la designación que toca hacer al Ejecutivo de los principales funcionarios judiciales (art. 89 fraccs. XVII y XVIII constitucionales), y por la autorización y aceptación que debe dar al Poder Legislativo, particularmente la Cámara de Senadores (art. 76 fracc. VIII) -- con el objeto de que los mismos queden capacitados constitucionalmente para ejercer sus facultades, no existe separación absoluta entre el Poder Judicial y los otros Organos políticos - del Estado, sino que mantienen entre ellos contactos de colaboración, aunque debe hacerse constar que es la esencial del Poder Judicial conservar una absoluta, e inquebrantable independencia, en lo que respecta al desempeño de su función principal: la in

interpretación de las leyes y la aplicación de las mismas a los particulares.

Y si queda demostrada que no existe independencia total entre los Organos del Estado, sino que es indispensable por una colaboración eficaz y la existencia de relaciones entre ellos más o menos íntimas, es igualmente cierto que ni en el terreno de los hechos, ni en el legal puede aceptarse la igualdad política de las funciones constitucionales de dichos Organos.

De ahí que Kelsen señala que "por Poder Legislativo o Legislación, no se entiende la función total de creación del derecho, sino un aspecto especial de dicha función, la creación de normas generales" y agrega que "por legislación se entiende, además, no la creación de todas las normas generales, sino sólo las normas generales por órganos específicos, a saber: los llamados Cuerpos Legislativos"(55)

Esta terminología tiene sus orígenes históricos y políticos. Cuando todas las funciones del Estado se hallan concentradas en la persona de un monarca absoluto, hay escaso fundamento para la formación de un concepto de legislación como función distinta de las otras del Estado, especialmente si las normas generales son creadas por la vía consuetudinaria. El maestro Alfonso Nava Negrete nos señala que "en el Estado Absoluta la ley es mandato, es voluntad de su creador; aquí precede lo fáctico a lo jurídico, lo discrecional a lo reglado en la labor legislativa"(56)

El concepto moderno de legislación no pudo surgir hasta que la creación deliberada de normas generales por órga -

(55) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. 1983. p. 304.

(56) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Porrúa. 1959. p. 34.

nos centrales específicos, empezó a existir al lado o en lugar de la creación consuetudinaria, y tal función fue confiada a un órgano caracterizado como representante del pueblo o de una clase de éste. La distinción teórica entre los tres poderes del Estado tiene que ser vista contra el fondo de la doctrina política de la separación de poderes, que ha sido incorporada a las Constituciones de las democracias modernas y de las monarquías constitucionales. A esto último Kelsen señala que "de acuerdo con tal doctrina, la creación de normas generales -en principio de todas las "leyes-, pertenece al Cuerpo Legislativo, ya aisladamente, ya en colaboración con el jefe de Estado, sin embargo, sujeta a ciertas excepciones"(57)

Ahora bien, procederemos a desarrollar el procedimiento legislativo, en lo referente a las leyes fiscales en general, para posteriormente así, aludir; a dos de las principales leyes financieras a saber, es decir; la Ley de Ingresos (de la Federación) y El Presupuesto de Egresos (de la Federación).

#### Iniciativa de Ley.

El proceso legislativo va a tener su punto de origen en la presentación ante los órganos del poder público encargados de legislar, de un proyecto de iniciativa de ley que deberá ser estudiada, revisada, valorada, reformada, adicionada y finalmente, aprobada o rechazada por dichos órganos.

Como es del todo conocido, dentro de nuestro sistema federal, dicha función se encuentra encomendada de manera exclusiva -salvo los casos de excepción representados por los decretos-ley y los decretos-delegados-, al Congreso de la Unión, dividido en dos Cámaras la de Diputados y la de Senadores.

En principio y como regla general, una iniciativa de

---

(57) Kelsen, H. Ob. Cit., p. 304.

ley puede presentarse indistintamente ante la Cámara de Diputados o la de Senadores, Lo dice el inciso "h" del art. 72 constitucional. La Cámara que recibe la iniciativa suele denominarse "Cámara de Origen", mientras que la otra se le llama "Cámara Revisora"

La iniciativa de ley debe estar constituida por un - proyecto -realizado de la mejor manera posible-, de lo que se - desea convertir en un nuevo cuerpo legal. Aún cuando las Cámaras legisladoras pueden y deben introducirle las reformas y adiciones que crean convenientes o necesarias, quien presenta la iniciativa está obligado a realizar el mejor trabajo, como si - él fuera el verdadero y único legislador, debido esto; a que en un momento dado si un proyecto de ley es obscuro o confuso, pondría no solo en graves aprietos a la Cámara en que se revisará dicho proyecto; sino que en el caso de ser aprobada; a los que de manera directa afectaría, serían a los particulares, es de - cir a los contribuyentes. Máxime tratándose de leyes fiscales, - en las que por la elevada especialidad de las cuestiones técnico-jurídicas que suelen contener, no es fácil -al menos en nuestro entorno-, contar con Diputados y Senadores que posean los - suficientes conocimientos y la preparación adecuada para sugerir reformas y adiciones que al final puedan resultar acertadas.

No cualquiera persona tiene derecho de iniciar le - yes o decretos, sino únicamente el Presidente de la República, - los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y las Legislaturas de los Estados, según lo dispone el art. 71 constitucional.

Consecuentemente, las iniciativas de leyes fiscales - pueden provenir indistintamente de cualesquiera de estos tres - órganos de poder, a los que por su naturaleza y funciones se - les supone preferentemente interesados en los problemas económicos del País.

Si bien es cierto que debido a algunas deformaciones de nuestro sistema político la gan mayoría de las iniciativas de ley -particularmente las que culminan en una exitosa aprobación-, suelen provenir del Presidente de la República, no debe perderse de vista que, constitucionalmente hablando, también - los Diputados y Senadores al Congreso Federal, como las Legislaturas de las Entades Federativas, están facultados para presentar proyectos de ley sobre todas aquellas cuestiones que juzgen de trascendental interés, incluyendo, desde luego: las relacionadas con el área hacendaria. En México todas las constituciones que han regido lo previeron, pues se ha considerado toda justificación que es dicho funcionario quien, por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la situación cambiante del País y quien, por lo tanto, - al conocerla en los problemas y necesidades que afronta, es el más apto para proponer las medidas legales que estime adecuadas a efecto de resolverlos eficientemente y satisfacerlas de manera eficaz. Del mismo modo el maestro Burgoa señala que "esto acontece frecuentemente en la práctica, los proyectos de ley emanan del Presidente de la República, por el mejor conocimiento de causa que su formulación supone, son los que menos errores, -absurdos o aberraciones contienen, permitiendo su confección serena y desapasionada una mejor sistematización de las normas que comprende, sin motivarse, por lo general, en la demagogía política que suele matizar a los que provienen de los Diputados o Senadores"(58)

#### La Cámara de Origen en Materia Hacendaria.

Mencionamos con anterioridad que, en principio y como regla general las iniciativas de ley pueden presentarse indistintamente ante cualquiera de las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión. Esto con base en lo establecido en el art. 72 constitucional, inciso "h". Pero esta regla general tiene -  
(58) Burgoa O., I. Ob. Cit., p. 776.



una importante excepción, que consigna el propio inciso: "conexcepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados". El maestro Tena Ramirez establece que "las contribuciones de dinero y de sangre afectan más directamente al pueblo - que a las entidades federativas como tales: de allí que deba - conocer de dichas contribuciones la Cámara genuinamente popular antes que la que representa a los Estados, a fin de que si la Cámara de Diputados desecha el proyecto no pueda volver a presentarse en las sesiones del año, como lo dispone el inciso "g" (59)

Esto significa que en lo referente a la formación de leyes fiscales, la Cámara de Diputados será siempre la Cámara de Origen, y la Cámara de Senadores revestirá siempre el carácter de Revisora; por lo que todas las iniciativas deberán presentarse sin excepción ante la señalada en primer término.

Mucho se ha dicho acerca de cuál pudo ser la razón - que impulsó a nuestros constituyentes a establecer de manera tajante y definitiva una disposición de esta naturaleza. Al respecto, Oscar Rabasa sostiene -sin fundamentar acertadamente su dicho-, que "el hecho de que la Cámara de Diputados sea Cámara de Origen en lo relativo a cuestiones hacendarias, no tiene explicación alguna de tipo histórico, pues ello deriva de un error en que se incurrió al establecerse en nuestro país el bicamatismo, en el año de 1872"(60)

Independientemente de que la explicación de Rabasa - pueda parecernos un tanto incongruente, con el gran respeto que este estudioso del derecho nos inspira, no debemos olvidar que en todo caso resulta válida para nuestras instituciones jurídicas

(59) Tena R., F. Derecho Constitucional Mexicano. Ob. Cit., - p. 291.

(60) Citado por Arrijoja V., A. Ob. Cit., p. 35.

cas anteriores a la Constitución de 17, debido a que esta última representó en múltiples sentidos una ruptura total y casi una anulación del pasado.

Por tal motivo, diversos autores han pretendido otro tipo de explicaciones. Entre ellas, destaca la Carta Magna Inglesa de 1215, que creemos de interés resumir a continuación:

En el año de 1215 gobernaba Inglaterra con el carácter de Regente el Rey Juan, en ausencia de su hermano mayor, Ricardo (el cual se encontraba en Palestina encabezando la Tercera Cruzada); motivo por el cual se le conoció históricamente a través del mote de "Juan sin Tierra", que simbolizaba la relativa legitimidad de su corona.

Juan sin Tierra fue -probablemente debido al origen ilegítimo o transitorio de su poder-, un gobernante especialmente arbitrario y deshonesto, a tal extremo que provocó la rebelión de sus súbditos, lo que, encabezados por el clero y la nobleza, condicionaron su permanencia en el trono a la suscripción de un compromiso formal, que recibió la denominación "Magna Carta"; valedero tanto frente a él como ante sus "herederos para siempre"; se considera la base de la libertad política y personal de los ingleses; ratificó convenios que procedían de la época de Enrique I (año 1100), además de constituir una protesta contra el abuso del poder real y la arbitrariedad de los arrestos y las contribuciones; declaró inviolables las libertades de Londres y otras ciudades, garantizó la protección de los derechos de los propietarios feudales, concedió libertad para el comercio internacional, reglamentó la administración de justicia y protegió la vida, la propiedad y la libertad individuales: en su forma actual data de 1297 bajo Eduardo I. A este respecto Oscar Rabasa afirma "...en sus setenta y nueve capítulos una abundante enumeración de garantías prometidas a la Iglesia, a los barones, a los 'freemen' y a la comunidad, todos con el-

valor jurídico para el presente que corresponde a fórmulas que se han transmutado en las libertades modernas; pero de las cuales algunas sólo han modificado las palabras y viven en los principios de las constituciones actuales"(61)

Aun cuando las características del derecho consuetudinario inglés ("Common Law") que se estructura y desarrolla a través de la práctica continua de las costumbres que lo constituyen, no nos autoriza expresar que Inglaterra posea una Constitución escrita, declarativa y orgánica, como sin lugar a dudas lo es nuestra Constitución Mexicana, el hecho es que la Carta Magna de 1215, unida a la Declaración de Derechos Individuales ("Bill of Rihts") arrancada por el mismo pueblo británico - al Rey Guillermo de Orange en el año de 1689, muestran los sucesos más relevantes del contemporáneo movimiento constitucional. De ahí que sus disposiciones se encuentren cimentadas en mayor o menor grado en las leyes supremas de la gran mayoría de los actuales Estados del Mundo Occidental. Así por tenemos, por ejemplo, el postulado contenido en la cláusula cuadragésima sexta de la propia Carta Magna, que establece que "ningún hombre puede ser arrestado, expulsado o privado de sus propiedades sino mediante el juicio de sus pares y conforme a las leyes de la tierra" ha obtenido una validez universal a través de las llamadas garantías de audiencia y con base en un correcto proceso legal.

Por eso creemos conveniente señalar -como algunos autores lo han indicado-, que el anterior antecedente haya influido en alguna forma en los autores del transcrito inciso h) de nuestra Constitución Política, puesto que en una de las principales estipulaciones de la invocada Carta Magna de 1215 tuvo entre otras cosas señalar que el monarca no podía decretar ninguna clase de impuesto que previamente no hubiera sido aprobado -

(61) Citado por Burgoa O., I. Las Garantías Individuales. Porrúa. 1965. p. 71.

por el pueblo a través de sus legítimos representantes en el Parlamento.

Pero independientemente de cuál haya sido el motivo o la razón, lo que debe tenerse presente es que, en lo referente a iniciativas de ley que versen sobre la materia fiscal, la Cámara de Diputados fungirá siempre como Cámara de Origen.

#### Debata y Discusión.

Una vez que el proyecto de ley tributaria es presentado ante la Cámara de Diputados (por quienes están investidos del poder de iniciativa), se inicia el denominado debate cameral, que puede conducir tanto a su aprobación como a su rechazo definitivo dentro del período de sesiones en el que se haya dado a conocer (recuérdese -con base en el Decreto publicado en el Diario Oficial de 7 de abril de 1986, se establecieron 2 períodos de sesiones ordinarias, reformándose así el art. 65 constitucional). Fuera de esa época, está en receso, salvo los casos excepcionales en los que sea convocado a un período extraordinario.

Interpretando el contenido de los incisos a), d), e) y g) del multicitado art. 72 constitucional, conviene puntualizar los siguientes casos, que en orden natural puede presentarse durante la tramitación:

I.- Aprobado el proyecto de ley fiscal en la Cámara de Diputados, pasará para su discusión a la de Senadores. Si es te último lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no - tuviere observaciones que realizar, lo publicará inmediatamente.

II.- Si algún proyecto de ley fuese desechado en su totalidad por la Cámara de Senadores, volverá a la de Diputados con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara de Senadores, la cual debe-

rá tomarlo otra vez en consideración, y si lo aprobase por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para su aprobación. Pero si por el contrario, lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

III.- Si el proyecto de ley tributaria fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara de Senadores, la nueva discusión de la Cámara de Diputados versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados.

IV.- Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara de Senadores fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de Diputados, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de su publicación. Pero si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Senadores fueren aprobadas por mayoría de votos en la Cámara de Diputados, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para su publicación.

V.- No obstante, si la Cámara de Senadores insistiere por la mayoría absoluta de votos presentes, en las adiciones o reformas a la iniciativa de ley fiscal, todo proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

VI.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de Diputados, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

VII.- Todas las votaciones de ley serán nominales.

El debate cameral concebido en estos términos -

nos permite, sin duda, no sólo un libre juego democrático, sino además; la oportunidad de ajustar y revisar en cuanto a su contenido y efectos, el proyecto de ley de que se trate, a fin de que al ser aprobado pueda regir con eficacia los problemas económico-sociales que se supone destinado a resolver o aminorar.- Por el contrario, las aprobaciones inconscientes, sin reflexión y apresuradas sólo dan origen a situaciones graves e injustas, y en el mejor de los casos, a inoportunas rectificaciones, que son producto tanto del temor, y aún del rechazo social como de la falta de conocimiento y cuidado de los legisladores. Desafortunadamente, los vicios propios de nuestro sistema político, el frecuente desconocimiento por parte de la mayoría de los Diputados y Senadores de la problemática tributaria, da como consecuencia a la aprobación mecánica irreflexiva de ininidad de ordenamientos fiscales. A éste respecto y refiriéndose al Poder Legislativo, Emilio Rabasa ha señalado que "individualmente suelen sus miembros no tener opinión en los negocios que se someten á su voto; en conjunto, se deja rrastar por la elocuencia burda que lo fascina, con más docilidad que por los razonamientos graves enderezados á persuadirlo!"(62)

Ejemplo de lo anteriormente señalado, podemos citar - el caso del llamado "impuesto que nunca existio;" el cual lo resumiremos de la manera siguiente:

En la Ley que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones Fiscales para el año de 1973, se insertó un especial cambio, que consistía en suprimir el impuesto sobre dividendos (que cau saba en el momento en el que las sociedades repartían utilidades o dividendos a sus socios o accionistas) para sustituirlo por un gravamen al que se le denominó "impuesto sobre ganancias susceptibles de ser distribuidas;" el que pretendía ser cobrado en el momento en que las empresas generarán utilidades, independientemente (62) Rabasa, E. Ob. Cit., p. 211.

dientemente de que fueran o no distribuidas a los socios. Esto dio como resultado, que la realidad económica del país demostrará lo absurda y hasta ridícula de semejante disposición; debido a que desalentaba en forma considerable la reinversión y la creación de reservas económicas en grave detrimento de la productividad de la creación de empleos y en última instancia perjudicando a la endeble Economía Nacional de aquel entonces, - por lo que, tomando en consideración que el cobro de este tributo era de carácter anual, al expedirse la Ley que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones Fiscales para el año de 1974, se señaló, en uno de sus artículos transitorios, que el frustrado "impuesto sobre ganancias susceptibles de ser distribuidas" que daba derogado con efecto retroactivo al 1º de enero de 1973, para regresar al antiguo sistema del impuesto sobre dividendos.

Sin embargo creemos que lo importante radica en el hecho de que nuestra Carta Magna contiene un principio orgánico fundamental, el tradicional sistema del libre y democrático debate cameral; deseando que en futuro no muy lejano, rinda mejores frutos de perfeccionamiento y eficacia, a través de adecuadas y oportunas discusiones y revisiones en las subsecuentes leyes tributarias.

#### **El Veto y la Sanción Presidenciales.**

Al ser aprobado, un proyecto de ley hacendaria, por ambas Cámaras, éste -proyecto-, se turnará al Ejecutivo Federal para los efectos de su promulgación y publicación. No obstante, el Presidente de la República cuenta con un plazo de diez días hábiles para manifestar su rechazo o aceptación. En el primer caso se le denomina Veto; en tanto que en el segundo, la de la sanción, esta última puede ser expresa o tácita.

El Veto presidencial -nos señala el maestro Tena Ramirez "es la facultad que tiene el Presidente de la República - para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones reg

pectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía - el Congreso" (63)

Esta facultad, se encuentra regulada por el inciso - c) del multicitado art. 72 constitucional, de acuerdo a las reglas generales que se describen a continuación, enfocadas, obviamente, a la materia fiscal:

I) El proyecto de ley tributaria desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de Diputados.

II) Este proyecto deberá ser discutido de nueva cuenta por dicha Cámara y si fuera confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara de Senadores. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto tendrá por ese solo hecho el carácter de ley y volverá al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

III) En el caso de que en cualquiera de las dos Cámaras la iniciativa no alcanzare la mayoría requerida de dos tercios del número total de votos, el Veto presidencial habrá surtido efecto, y la misma no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

En lo referente a la sanción o aprobación por parte del Ejecutivo Federal respecto de un proyecto de ley enviado por el Congreso, es necesario señalar que dicha sanción puede presentar dos formas precisas a saber: expresa o tácita.

La primera sucede cuando el Presidente manda promulgar la ley, en virtud de estar de acuerdo con sus términos o por que, ejercitado el derecho de veto, su rechazo o sus observaciones han sido denegadas por las dos terceras partes de los miembros de ambas Cámaras legislativas.

(63) Tena R., F. Derecho Constitucional Mexicano. Ob. Cit., - P. 263.



No obstante, conforme a lo dispuesto por el inciso b) del propio art. 72 constitucional, la sanción tácita se presenta cuando el Ejecutivo deja transcurrir diez días hábiles - sin devolver con observaciones un proyecto de ley fiscal a la Cámara de Diputados. En esta hipótesis, al concluirse dicho plazo, el Presidente estará obligado a ordenar de inmediato la correspondiente promulgación y publicación del ordenamiento legal de que se trate; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

#### Promulgación y Publicación.

La promulgación y la publicación constituyen los actos por virtud de los cuales el Titular del Ejecutivo Federal - da a conocer a la ciudadanía en general una ley aprobada por el Congreso de la Unión y sancionada por la misma. Aun cuando prominentes juristas como Don Trinidad García sostienen que no es factible efectuar una distinción adecuada entre dichos conceptos, debido a que ambos están referidos al acto de divulgación oficial de un texto legal.(64)

Nosotros, sin embargo; creemos que sí existen elementos conceptuales para establecer tal disposición.

En consecuencia, partiendo con el criterio de Villoro Toranzo, debemos señalar que la promulgación "...consiste en el reconocimiento solemne por el Ejecutivo que una ley ha sido aprobada conforme al proceso legislador establecido por la Constitución y que, por consiguiente, debe ser obedecida"(65)

Generalmente, la promulgación se materializa en un

---

(64) Cfr. García Máynez, E. Ob. Cit., págs. 60 y 61.

(65) Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. 1980. p. 176.

Decreto presidencial que da a conocer el contenido de una ley debidamente aprobada y sancionada. Así, por ejemplo, un ordenamiento legal en materia tributaria se promulga en los siguientes términos:

**Presidencia de la República**

**JOSE LOPEZ PORTILLO**, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

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

**D E C R E T O**

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta :

**LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1980)

**TITULO I**

**Disposiciones Generales**

**Artículo 1º.-...**

Una vez que el Presidente de la República ha aprobado el proyecto, ordena su publicación. La publicación es el hecho material de insertar en el órgano oficial denominado: Diario Oficial de la Federación; los textos, tanto de la ley en sí como del decreto de promulgación, con la finalidad de que estos, puedan ser conocidos y obedecidos, en cuanto entren en vigor, - por la población en general y de manera muy especial a los des-

tinarios inmediatos.

#### El Refrendo.

Establece el art. 92 de nuestra Carta Magna, que: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas:"

Si bien es cierto, que el efecto inmediato de la falta de éste está constituido por la no obediencia del acto-presidencial de que se trata, es más que evidente que el titular del Ejecutivo puede neutralizar en un momento dado los efectos de esta supuesta falta de colaboración de uno o varios de sus Secretarios. Como afirma el maestro Gabino Fraga "Para considerar, dentro de dicho régimen presidencial, que el refrendo pueda constituir una limitación material de la voluntad del Presidente, hay 2 circunstancias que parecen impedirlo; por una parte la de que el Presidente es el titular, que no sólo tiene el goce sino también el ejercicio de todas las facultades atribuidas al Poder Ejecutivo, y por la otra, la de que el mismo Presidente tiene la facultad de seleccionar, nombrar y remover libremente a sus ministros"(66)

Dicho en otros términos y con base en la fracc. II del art. 89 constitucional, la falta de refrendo es fácilmente subsanado por el Presidente de la República, mediante la remoción del Secretario del Despacho, en este caso el de Hacienda, que se niege a otorgarlo.

#### Iniciación y Vigencia de la Ley.

En nuestro derecho existen dos sistemas de iniciación de vigencia : el Sucesivo y el Sincrónico.

---

La regla concerniente al primero aparece establecida (66) Citado por Arrijoja V., A. Ob. Cit., p. 42.

en el art. 3º del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en materia Federal, en el cual nos señala: "Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial"

Agrega el citado ordenamiento: "En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamnetos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad"

El segundo sistema, opera a la inversa, ya que conforme al anterior art., las leyes entran en vigor en un día de terminado en todo el país, a condición solamente de que sea posterior al de su publicación en el Diario Oficial.

El lapso de tiempo comprendido entre el momento de su publicación y aquel en que la norma entra en vigor, recibe en la terminología jurídica, el nombre de Vacatio legis. El maestro García Máynez nos señala que esta "es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo, y por ende de decumplirlo"(67)

En efecto, muchas veces, una nueva norma tributaria implica infinidad de cambios en la contabilidad y en la planeación financiera de los contribuyentes, por lo que este lapso -vacatio legis- es de suma importancia para que los contribuyentes se encuentren en condiciones de cumplir debidamente con los nuevos ordenamientos fiscales que determinada ley pretenda imponerles.

(67) García Máynez, E. Ob. Cit., p. 57.

Ahora bien, creemos que el sistema sucesivo, debe - considerarse como obsoleto e inadecuado para los tiempos actuales, en los que los modernos medios de comunicación permiten - que en un momento dado, se conozca del contenido de cualquier ley, pudiendo ser incluso, que en un día fuere conocida.

Nuestro Código Fiscal Federal se inclina hacia el - sistema sincrónico, al disponer en su artículo 7º que: "Las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor en toda la República el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellas se establezca una fecha posterior"

De aquí, podemos desprender las siguientes consecuencias:

a) La implantación del sistema sincrónico en las leyes fiscales, las cuales comienzan a regir en un día fijo en toda la República.

b) El establecimiento, en principio, de una vacatio legis de un solo día.

Por otro lado, se ha discutido con mucha frecuencia lo relativo al término de duración de la vigencia de las leyes tributarias, problema que tiene origen en lo establecido en la fracc. VII del art. 73 constitucional, al señalar : "El Congreso tiene facultad:

Fracción VII "Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto"

Ahora bien, como el presupuesto del gobierno federal debe ser examinado, discutido y aprobado anualmente, por inferencia lógica se ha llegado a la conclusión de que las leyes fiscales, cuya meta última consiste en establecer las contribuciones requeridas para la integración de dicho presupuesto

to, debe tener también una vigencia anual. Margain Manautou, so  
bre el particular sostiene que: "...debemos concluir que la vi-  
gencia constitucional de la ley fiscal es de un año"(68)

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Na -  
ción ha establecido, entre otros, los siguientes criterios, al  
resolver:

**VIGENCIA DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS.** Las -  
leyes de Ingresos, lo mismo que las de Egre-  
sos, tienen un período fijo de vigencia, un  
año fiscal: de modo que comienzan a regir -  
en determinado día y dejan de surtir sus -  
efectos por lo que ve a la tributación y pa  
gos que establecen, también determinado día,  
como se deduce de la naturaleza de los presu  
puestos, que deben formularse anualmente. ( 7  
de noviembre de 1941. Cuatro votos). Juicio  
compilado en la página 2276 del Tomo LXX del  
semanario Judicial de la Federación. Autor:  
Mariano Córdoba y coags.

**PERIODICIDAD ANUAL DE LAS LEYES FISCALES.** Las leyes-  
de carácter fiscal tienen una periodicidad-  
anual limitada, de acuerdo con lo dispuesto  
por los artículos 65, fracción II y 73, frac  
ción VII de la Constitución Federal. La Ley  
de Ingresos tiene, para su vigencia, un pe-  
ríodo determinado, osea de un año, al cabo-  
del cual deja detener eficacia en relación-  
con aquellos impuestos que no quedan incli  
dos dentro del presupuesto del año respec-  
tivo; y el sistema que emplea el legislador,

---

(68) Margain M., E. Introducción al Estudio del Derecho Tributa-  
rio Mexicano. U. A. S. L. P. 1969. p. 50.

al incluir en el Presupuesto determinado-tributo tiene a su vez, la eficacia de dar continuidad y vigencia, a tal respecto, a las leyes específicas tributarias, del orden mismo del impuesto incluido en el presupuesto anual; esto natural y lógicamente, - por economía funcional y para evitar la expedición, promulgación, refrendo y publicación de las leyes que de otro modo, tendrían que hacerse cada año. Esta tesis sobre periodicidad fija y determinada de las leyes tributarias y su continuidad por el solo hecho de comprenderse el tributo en la Ley de Ingresos, está aceptada por la doctrina. (9 de marzo de 1933. Cuatro Votos). (Queja 200/52-promovida por la Oficina Federal de Hacienda en Piedras Negras. Coahuila, en el Amparo iniciado por la Fábrica de Hielo "El Cristal" S. A. Marzo 9 de 1955) Juicio comulgado en la p.1178 del Tomo CXVII del Sem. Jud. de la Federación. Actor; Oficina Federal de Hacienda de Piedras Negras, Coah.

La relación entre el Presupuesto Federal y las leyes tributarias que implica que la vigencia de estas últimas se agote en un año, el cual constituye un criterio invariablemente aceptado no solo en la práctica, sino también en la jurisprudencia y la doctrina, que se justifica no solo por el hecho de derivar de un mandato constitucional, sino también porque la constante evolución de situaciones económico-sociales, e inclusive-políticas que nuestro país vive día, con día exige frecuentes reformas y adiciones a las leyes fiscales que en la actualidad se han convertido en herramientas jurídicas sumamente cambiantes.

De igual manera, y afin de prever problemas que en un momento dado pudieran generarse, con motivo de la expedición de la Ley de Ingresos de la Federación: en forma anual se ha venido expidiendo un ordenamiento conocido como "Ley que establece, adiciona y deroga diversas leyes fiscales y que reforma otras leyes federales"; a través de la cual se introducen las continuas modificaciones tributarias que los sucesos económicos - del país exigen casi siempre en forma imperiosa.

**b) PRINCIPALES FACULTADES DE LAS CAMARAS EN MATERIA HACENDARIA.**

Explicada de una manera general el proceso legislativo de carácter tributario, realizado por la Cámara de Diputados como también la de Senadores, integrantes del Poder Legislativo; a continuación señalaremos brevemente, su participación en lo - hace a la Actividad Financiera; teniendo como base a nuestra - Carta Magna, en la cual dicha actividad, se manifiesta de la siguiente manera:

Expide las leyes que crean las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (art. 73 constitucional fracc.-VII); aprueba el presupuesto anual de gastos (art. 74 constitucional fracc. IV, párrafo primero); da bases sobre las cuales - el Ejecutivo puede celebrar empéstitos y reconoce y manda pagar la Deuda Nacional (art. 73 constitucional fracc. VIII); examina la cuenta pública del año anterior (art. 74, fracc. IV, párrafo primero); y crea contribuciones de rendimiento participante entre la Federación y los Estados y de la participación de estas últimas entidades (art. 73 constitucional, fracc. XXIX-A).

La administración pública -llámese centralizada o paraestatal-, tiene necesariamente que realizar gastos para poder otorgar los servicios públicos que constituyen su objeto: la autorización de dichos gastos se encuentran previstos en el Presu



puesto de Egresos de la Federación que expide la Cámara de Diputados. Este documento se elabora en forma anual para el Gobierno Federal como para el Departamento del Distrito Federal y presenta principalmente las erogaciones previstas para los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, incluyéndose en esto último y como se aludió-, las previsiones tanto para la Administración Pública Centralizada, así como también; para la Paraestatal, igualmente se preveen las erogaciones para Solidaridad y Desarrollo Regional y Participaciones a Estados y Municipios de Impuestos federales recaudados en la zona geográfica de los mismos, y los compromisos de pago de la deuda.

El Presupuesto de Egresos tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal comprende dos documentos fundamentales: el Decreto por el que se autoriza el Presupuesto de Egresos y los tomos generales y sectoriales en los que se detalla y especifica el mismo.

Respecto a los Decretos de los presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, señalaremos que éstos documentos en forma de iniciativa son presentados por el titular del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados para su aprobación. Contienen generalmente las erogaciones previstas de la siguiente manera:

Gobierno Federal	Departamento del Distrito Federal
Presidencia de la República, de dependencias del Ejecutivo Federal, los ramos de aportaciones a seguridad social y erogaciones adicionales (art. 2º, del Presupuesto de Egresos).	Unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal, erogaciones y apoyos a organismos descentralizados y empresas de participación estatal (art. 2º, del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal).

Solidaridad y Desarrollo regional y participaciones a Estados y Municipios.

Erogaciones previstas para el Poder Legislativo.

Erogaciones previstas para el Poder Judicial.

Erogaciones previstas para Organos Electorales.

Reserva para recuperación de la actividad económica.

Organismos descentralizados para Erogaciones adicionales de otras empresas de participación estatal mayoritaria. Organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Mas para hacer frente a los gastos decretados es necesario disponer de recursos: la disposición de dichos recursos se realiza a través de contribuciones impuestas a los habitantes del país, en el cual; el Ejecutivo recauda de acuerdo con la Ley de Ingresos iniciada ante la Cámara de Diputados y expedida anualmente por el Congreso de la Unión (art. 73 fracc. VII y 74, fracc. IV, párrafo primero). Dicha ley se elabora tanto para el Gobierno Federal como para el Departamento del Distrito Federal y presenta el cálculo aproximado de los ingresos que se espera recibir por el ejercicio de la función propia del gobierno, consistente en la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, los cuales se complementan con la estimación esperada de ingresos de parte de a

portaciones de seguridad social y de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que configuran la Administración Pública Paraestatal.

Como es de entenderse, la formulación de esta Ley - se realiza conjuntamente con el Presupuesto de Egresos, por lo que en caso de que los ingresos previstos sean insuficientes - para cubrir la atención a los compromisos y necesidades que obliguen las acciones y programa de gobierno, es necesario allegarse recursos adicionales, para lo cual se recurre al último-concepto de ingreso comunmente conocido como financiamiento, - clasificándolo en razón de su destino: para el Gobierno Federal, organismos descentralizados y empresas de participación - estatal.

Para dar una idea más clara de cómo se presentan en la citada Ley los conceptos de ingresos estimados, a continuación se presenta un cuadro general de las leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal:

Federación	Departamento del Distrito Federal
I. Impuestos	I. Impuestos
II. Aportaciones de Seguridad Social.	II. Contribuciones de mejoras.
III. Contribución de Mejoras.	III. Derechos.
IV. Derechos.	IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes, - causadas en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.

V. Contribuciones no com  
prendidas en las frac  
ciones precedentes -  
causadas en ejercicios  
fiscales anteriores-  
pendientes de liquida  
ción o de pago.

V. Accesorios de las Contribucio-  
nes.

VI. Productos.

VI. Productos.

VII. Aprovechamientos.

VII. Aprovechamientos.

VIII. Ingresos derivados de  
Financiamientos.

VIII. Participación en impuestos Fe-  
derales.

IX. Otros Ingresos.

IX. Ingresos derivados de Financia  
miento.

a. De organismos des-  
centralizados.

b. De empresas de par  
ticipación estatal.

c. Financiamiento de-  
organismos descen-  
tralizados y empre  
sas de participa-  
ción estatal.

X. Otros Ingresos.

a. Ingresos de organismos des-  
centralizados y empresas de  
participación estatal. (In-  
gresos Propios).

b. Transferencias del Gobierno  
Federal.

Ahora bien, aparte de la estimación de ingresos de  
la Ley de Ingresos también contiene en su articulado:

- Autorización para el ejercicio de financiamiento adicional.
- Normalidad especial para recaudación y aplicación de impuestos.
- Normatividad para administración y aplicación de recursos excedentes.

Los dos actos anteriores prevén situaciones futuras, como son la recaudación y la inversión de los impuestos en el año siguiente. En cambio, la cuenta anual de gastos que el Ejecutivo Federal debe someter a la aprobación de la Cámara de Diputados se refiere a una situación pasada, pues tiene como fin, comprobar que durante el año anterior el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados por el presupuesto. El Ejecutivo presenta la cuenta anual ante la Cámara de Diputados, pero su examen y aprobación en su caso que antes incumbían al Congreso de la Unión, corresponden ahora a la propia Cámara de Diputados, según la reforma al art. 74 fracc. IV, y la correlativa supresión de la fracc. XXVIII del 73, acordadas por la Reforma Constituyente de 1977.

De acuerdo con el art. 73 constitucional y con base en su fracc. VII, los ingresos que se autoricen deben ser "necesarios" para cubrir los egresos aprobados. El maestro Tena Ramírez ha señalado que "la ecuación numérica de unos y otros, a que conduciría una interpretación literal del precepto, es irrealizable en la práctica. De aquí que mientras el Presupuesto de Egresos se resuelve en cifras, la Ley de Ingresos se reduce a enumerar las fuentes tributables". Agregando que "el quantum del tributo se fija en leyes específicas (sobre la renta, sobre ingresos mercantiles, sobre capitales, etc.) y a veces por el Ejecutivo!"(69)

(69) Tena R., F. Derecho Constitucional Mexicano. Ob. Cit.,- p. 324.

Pero estas leyes participan de la temporalidad anual, puesto que los gravámenes en ellas instituidos, sólo valen durante el ejercicio fiscal para el que fueron autorizados por la Ley de Ingresos, en cumplimiento del precepto constitucional. - Leyes que de hecho son de vigencia indefinida, desde el punto de vista constitucional concluyen cada año con la Ley de Ingresos que termina, para renacer al día siguiente con la nueva Ley que reitera el impuesto. Si esto no sucediese, si se omitiese la inclusión de un determinado impuesto anterior en la Ley de Ingresos del subsecuente año, quedaría derogada la ley reguladora del impuesto desaparecido. Tal es el resultado de la anualidad del impuesto. Este último punto, lo abordaremos con mayor detalle en el subsecuente tema.

Las dos facultades anteriormente anunciadas relativas al examen, discusión y aprobación del presupuesto de egresos; al igual que la discusión y en su defecto aprobación de las contribuciones que deban cubrir el presupuesto de egresos-, revisten una fundamental importancia para la vida económica del país, pues estriban, según lo ha señalado el maestro Ignacio -Burgoa en "controlar la actividad del Presidente de la República y de los Secretarios del Despacho, así como del jefe del Departamento del Distrito Federal, en lo que atañe tanto a la formulación del presupuesto anual de egresos, como a los gastos públicos que se hubieren efectuado en el año anterior" (70)

El ejercicio de las facultades antes citadas, hacen visible que, en el aspecto estrictamente constitucional, el Ejecutivo Federal no es un órgano hegemónico que pueda disponer a su arbitrio de la economía nacional, sino que su actuación está sujeta a las dos importantes funciones que hemos mencionado.

Ahora bien, para verificar y garantizar que se compa

---

(70) Burgoa O., I. Derecho Constitucional Mexicano. Ob. Cit., p. 690.

ginó en un buen desempeño dichas funciones, nuestra Constitución Política prevé en su art. 74 fracc. IV diversas prescripciones. Así, se obliga al Presidente de la República a presentar ante la Cámara de Diputados, las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto, a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre en caso de que asuma el cargo el día 1º, del mismo mes a efecto de que con cierto desahogo se puedan revisar y discutir.

De igual forma, dicha disposición constitucional impone a los Secretarios de Estado (del Despacho) cuyos ramos se relacionen las mencionadas iniciativas y proyectos, la obligación de comparecer ante la aludida Cámara para otorgar la información oportuna de dicha actividad.

La misma fracc. IV, del multicitado art. 74 prohíbe la existencia de "partidas secretas" que no se consideren necesarias, debiéndose emplear con este último caso por los mencionados Secretarios del Despacho "por acuerdo escrito del Presidente de la República".

La facultad revisora de la Cuenta Pública "tendrá - por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas". A este respecto, debe recordarse que como dependencia directa de la Cámara de Diputados existe la Contaduría Mayor de Hacienda, a la que la misma disposición constitucional, le otorga una fundamental facultad; realizando un examen de dicha cuenta pública, a efecto de que si "aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley".

Debe señalarse, además, que a efecto de llevar a cabo el examen de la Cuenta Pública; está deberá presentarse por el

Ejecutivo Federal a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión "dentro de los diez primeros días del mes de junio" de cada año (arts. 74 fracc. IV constitucional y 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, debe turnarla a la aludida Contaduría Mayor para que ésta la revise y la someta a la discusión y aprobación de la Cámara de Diputados con todas las observaciones que en su caso, se formulen.

En años anteriores, la revisión de la Cuenta Pública llegó a ser, un simple trámite burocrático, en el cual solían pasar inadvertidas las anomalías del documento revisado. Con la finalidad de moderarlas en lo posible, la fracc. XXVIII del art. 73 constitucional (hoy derogada por la reforma de 1977) establecía que el examen de la Cuenta Pública debía comprender "no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto - de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales-partidas". A pesar de ello, la Cuenta Pública continuó siendo un simple documento, en virtud de ser manipulada por criterios políticos, dando como resultado una insuficiente credibilidad para imponer respeto al Presupuesto por parte del Ejecutivo Federal.

La reforma de 1977 observó tal situación, y en consecuencia estableció más claros y oportunos requisitos en los párrafos cuarto, quinto y sexto de la fracc. IV del art. 74, y en virtud de ser observados en forma precisa en lo futuro, pueden llegar a hacer de la revisión de la Cuenta Pública una función-democrática plena.

La información que presenta la cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno Federal se contiene en un tomo de resultados generales y tomos independientes para cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que integra la Administración Pública Federal y los Poderes Legislativo y Judicial. El tomo relativo a resultados generales contiene, en términos generales, los siguientes apartados:



- I. Panorama económico.
- II. Política de ingresos.
- III. Política de gasto.
  - Ejercicio y adecuaciones al gasto.
  - Gasto programable del sector presupuestario.
  - Transferencias.
  - Programa de inversión pública.
  - Política sectorial:
    - \*Desarrollo rural.
    - \*Desarrollo regional.
    - \*Pesca.
    - \*Comunicaciones y transportes.
    - \*Abasto.
    - \*Desarrollo social.
    - \*Energético.
    - \*Industrial.
    - \*Turismo. -
    - \*Administración.
- IV. Resultados presupuestarios.
  - V. Análisis de los estados financieros emanados de los registros contables de organismos y empresas.
- VI. Política de deuda.
- VII. Seguimiento y evaluación del cumplimiento de las recomendaciones y sugerencias de la H. Cámara de Diputados.
- VIII. Estados financieros, presupuestarios y económicos del Gobierno Federal.
- IX. Estados financieros, presupuestarios y económicos consolidados.
  - X. Estados financieros, presupuestarios y económicos de organismos y empresas.
- XI. Estados analíticos.
- XII. Cancelación de responsabilidades.

Por su parte, los tomos sectoriales contienen en tér

minos generales la siguiente información:

1. Análisis sectorial programático.
2. Información programática.
  - Estado analítico de programas del Gobierno Federal. Presenta en cifras el presupuesto original, modificado y ejercido, mostrando variaciones en cifras reales y porcentuales de la Secretaría o sector al que corresponde el tomo. Este estado muestra los programas que fueron administrados por el sector.
  - Avance de programas del Gobierno Federal. Presenta para el sector correspondiente el detalle de programas y subprogramas administrativos, informando las metas programadas originalmente, las modificadas y las alcanzadas, y las variaciones entre las mismas. Para cada programa muestra, los recursos presupuestales invertidos, lo cual permite una asociación de metas y recursos.
  - Explicación de las variaciones. Presenta en forma descriptiva los comentarios que vierte el sector para aclarar y justificar las principales variaciones (cumplimiento o incumplimiento) de las metas y responsabilidades del sector.
3. Información de entidades controladas presupuestalmente. Para cada una de las entidades controladas presupuestalmente adscritas al sector que corresponde, se presenta la siguiente información:
  - Estado analítico de programas.
  - Avance de programas de organismos y empresas.
  - Explicación de las variaciones.
  - Ejercicio programático del presupuesto.
4. Información presupuestaria. Se presenta tanto para el sector como para cada una de las entidades sujetas a control presupuestario directo.

5. Información financiera. También por cada una de las entidades sujetas a control directo, se presenta la siguiente información:

- Dictamen de estados financieros expedido por - auditor independiente.
- Pasivo titulado. Documento que muestra detalle de acreedores por créditos documentados, mostrando saldos al cierre del ejercicio, vencimientos, tasas de interés, tipo de moneda en la que se suscribieron los créditos y tipo de cambio utilizado en la conversión para efectos de presentación en cuenta pública.
- Ejercicio integral del presupuesto.
- Indicadores financieros y económicos y comentarios a los mismos.

Ahora bien, el mecanismo mas usual para la obtención de recursos necesarios para hacer frente a los gastos de la administración, consiste en imponer contribuciones. Sin embargo - puede suceder que en un momento dado se genere un desequilibrio, que impida cubrir los gastos con las contribuciones acordadas, y en virtud del cual no fuere conveniente el aumento de estas últimas, esto es debido -entre otras cosas-; a la reacción adversa que tiene el Contribuyente frente a un tributo y, en especial, contra el Impuesto. Margain Manautou ha señalado, que el Contribuyente "Considera al gravamen como un mal necesario, máxime si no está satisfecho con la forma de administrarse la cosa pública, ya que sabe que lo que se le exige por aquel concepto se emplea para el sostenimiento del gobierno y para que éste realice la política administrativa que se ha trazado"(71)

(71) Margain M., E. "Reacción y Comportamiento del Contribuyente frente al Tributo" Estudios de Derecho Público Contemporáneo. FCE-U.N.A.M. 1972. México. p. 173.

De igual modo, suele suceder también que la ejecución de obras públicas de importancia, demande gastos crecidos, que no es conveniente sufragar con un aumento desmesurado de las Contribuciones. En virtud de dichas hipótesis, y en otras parecidas, es necesario que el gobierno consiga dinero en préstamos, para pagarlo en los plazos y con los intereses pactados.

Con ese fin, la facc. VIII del art. 73 constitucional concede la facultad al Congreso para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para mandar pagar la deuda nacional.

Así, pues, la contratación del empréstito se distribuye entre los dos Poderes. El Legislativo de las bases y aprueba el empréstito; entre esos dos extremos, el Ejecutivo lleva a cabo las operaciones mismas de la contratación.

Los empréstitos pueden negociarse a corto, mediano o largo plazo -de acuerdo esto-, con la capacidad de pago del receptor y con los requerimientos monetarios. Estos pueden tomar la forma de "prestamos atados" según se condicione su aplicación, ó de "prestamos libres" es decir, que no se condicione por el otorgante, su aplicación a programas específicos de gobierno.

Se ha debatido mucho por la doctrina, si los empréstitos son o no una fuente de ingresos del Estado, debido a que dan origen a pasivos considerables y a la consiguiente salida de divisas por concepto de pago de intereses, así como en general a la creación de compromisos a largo plazo que muchas veces recaen sobre generaciones futuras. En relación con este problema, Maurice Duverger establece: "Para los hacendistas clásicos, el empréstito es una anticipación de ingresos que hace recaer sobre las generaciones futuras el peso de los gastos pagados mediante el empréstito, sin haber repercusión sobre el futu

ro. Para los clásicos, el empréstito amputa el capital nacional, y por ello deben tener un carácter limitado; para los modernos, no amputa el capital en mayor medida que los otros recursos públicos"(72)

En nuestro concepto creemos que dependerá del modo en que el empréstito fuere manejado por el gobierno receptor; - de ahí que si se invierte en una forma adecuada y oportuna, en actividades productivas, puede no sólo generar recursos fundamentales para devengarlos a su vencimiento en forma conjunta con los intereses que este hubiere generado, sino que podría generar una utilidad considerable que automáticamente pasa a formar parte del superávit presupuestario del Estado.

Igualmente en este sentido manifiesta nuestra Carta-Magna, la cual en su art. 73, fracc. VIII establece:

"El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del art. 29!

En otras palabras, se considera en forma plena que los empréstitos representan un ingreso financiero del Estado Mexicano desde el momento en que se prevé que su contratación debe producir un incremento directo en los ingresos públicos, ya que en caso contrario, el Ejecutivo incurrirá en responsabilidad ante el Congreso de la Unión.

(72) Citado por Arrijoja V., A. Ob. Cit., p. 87.

Asimismo el precepto constitucional se encuentra reglamentado en el art. 2º, de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 1992, y en el cual nos señala:

"Art. 2º. Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y otras formas de ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, que no rebasen los montos de 6 billones 232 - mil 200 millones de pesos de endeudamiento neto externo, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1992.

También queda autorizado el Ejecutivo Federal paraque, a través de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emita valores en moneda nacional y contrate empréstito para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria, en los términos de la Ley General de Deuda Pública. Estas operaciones no implicarán endeudamiento adicional al mencionado en el párrafo anterior.

Del ejercicio de estas facultades dará cuenta trimestralmente el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los 45 días siguientes al trimestre vencido, especificando las características de las operaciones realizadas"

Como fácilmente puede percibirse, dicha facultad con base en el art. 73 fracc. VIII-, sólo es legislativa en lo referente al establecimiento de las citadas bases, toda vez que estas deben ser generales y abstractas sin contraerse a un empréstito determinado, en cuyo caso sí sería de índole administrativa, como lo son las que el Congreso de la Unión desarrolla en lo referente a la aprobación, reconocimiento y órde-

nes de pago de crédito a cargo de la Nación.

Ahora bien -y con fundamento en el art. 2º, de la Ley de Ingresos, anteriormente citado-; aún cuando impone algunas limitantes a la actividad financiera del Ejecutivo Federal, creemos que va más allá de lo establecido en el texto de nuestra Carta Magna, que pretende reglamentar ya que de hecho se deja en manos del Ejecutivo el manejo de toda la Deuda Pública, -nulificando el control que por exigencia expresa nuestra Constitución Política el Poder Legislativo debe ejercer en relación - con estas cuestiones y convirtiendo a este último en un simple-destinatario de informaciones sobre hechos consumados. Esto es algo sumamente negativo, es decir; el hecho de que el Congreso de la Unión aparentemente le interese imponer o procurar imponer ciertos límites a los endeudamientos netos -tanto internos (como se había establecido en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1991) como externos- omitiendo por completo regular la obligación constitucional a cargo del Ejecutivo de que los empréstitos deben destinarse "para la ejecución de obras, que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos"

Sin embargo, que se irán superando mediante la mayor apertura democrática que fortalezca la clásica y endeble relación del Congreso frente al Ejecutivo.

Ahora bien, respecto a la creación de contribuciones de rendimiento participante entre la Federación y los Estados, -así como a la participación de estos últimos frente a las contribuciones obtenidas en favor de la Federación; señalaremos - que es a través del denominado "Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" la cual se encarga de regular las relaciones entre la Federación y los Estados, en lo referente a la materia tributaria, de acuerdo a los artículos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Así lo establece nuestra Carta Magna en su art. 73 fracc. XXIX-A señalando en su último párrafo parte primera lo siguiente:

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales -V.gr.: sobre Comercio Exterior-, en la proporción que la ley secundaria federal determine..."

Asimismo en la Exposición de Motivos de la iniciativa de la Ley de Coordinación Fiscal señala que "la colaboración administrativa de los Estados de la Federación para realizar tareas de recaudación, fiscalización y en general de administración de impuestos federales, ha sido una fecunda experiencia que ha demostrado un amplio grado de desarrollo de la capacidad administrativa de las Entidades Federativas. Esta colaboración ha hecho posible, en los últimos, obtener un importante aumento en la recaudación del ISIM que otros impuestos de la Federación.- Por esta razón la iniciativa propone institucionalizar los convenios entre la Federación y los Estados para realizar de común acuerdo tareas de administración fiscal"

En tales condiciones, la Ley de Coordinación Fiscal establece (art. 13) que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de los Estados que se hubiesen adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueden celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenden las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración que sean ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades.

En el convenio de coordinación deben especificarse los ingresos de que se trate, las facultades que se ejerzan, y las limitaciones de las mismas.

Las autoridades fiscales de las Entidades que se en



cuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal - son consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se re -  
fieren los convenios con las entidades o acuerdos respecto al -  
Distrito Federal como autoridades fiscales. Por consecuencia, -  
en contra de los actos que realicen cuando dichas autoridades -  
locales actúen de conformidad con la Ley de Coordinación Fis -  
cal sólo proceden los recursos y medios de defensa que establez -  
can las leyes federales (Ley de Coordinación Fiscal, art. 14).

La recaudación de los impuestos federales se hace -  
por las oficinas autorizadas de la Secretaría de Hacienda y -  
Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las Entida -  
des, según se establezca en los convenios o acuerdos respecti -  
vos.

Como la Entidad recauda ingresos federales, los debe  
concentrar diariamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú -  
blico, y debe rendir cuenta pormenorizada de la recaudación. La  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, también directamente,  
hace el pago a las Entidades de las cantidades que les corres -  
pondan como participaciones en los Fondos de Participación y de  
be poner a su disposición la información correspondiente. Se -  
puede establecer un acuerdo entre las partes interesadas, un pro -  
cedimiento de compensación permanente.

Adicionalmente, las Entidades pueden participar de  
recargos sobre impuestos federales y en las multas por infrac -  
ción a las leyes federales que se señalen en los convenios o a -  
cuerdos respectivos, en la proporción que en los mismos se esta -  
blecen. Igualmente podrán participar en los productos de la Fe -  
deración relacionados con bienes o bosques, que las leyes defi -  
nan como nacionales, ubicados em el territorio de cada Entidad.

La falta de entero en los plazos establecidos da -  
lugar a que se ajusten, a cargo de la Entidad o de la Federa -  
ción, los recargos a la tasa que fije la Ley de Ingresos de la

Federación, para el caso de prórroga de créditos fiscales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede compensar las cantidades no concentradas por la Entidad con las cantidades que éstas correspondan en los Fondos de Participación.

La adhesión al "Sistema Nacional de Coordinación - Fiscal" se efectúa mediante la colaboración de un convenio de - Coordinación Fiscal que celebra la Entidad Federativa con la Secretaría de Hacienda y crédito Público, el cual debe ser autorizado o aprobado por la Legislación Estatal, en cuanto la Enti - dad conviene en dejar en suspenso ciertos impuestos o derechos estatales o municipales o no establecer otros (Ley de Coordina - ción Fiscal, art. 10).

Por otro lado, si los Estados optan por no adherirse al Sistema de Coordinación, pueden establecer libremente los impuestos que estimen convenientes, excepto los señalados en la - fracc. XXIX del art. 73 constitucional, en relación con el cual pueden seguir recibiendo las participaciones señaladas en las - ñleyes federales (Ley de Coordinación Fiscal, art. 10). Sin embargo se considera que no conviene a los Estados dejar de adhe - rirse al Sistema Nacional.

#### **c) LEYES REGLAMENTARIAS EN MATERIA HACENDARIA.**

##### **El Presupuesto de Egresos de la Federación.**

Se ha debatido en múltiples ocasiones la naturaleza - jurídica del Presupuesto de Egresos -primordialmente por la doctrina extranjera-, en el sentido a si el Presupuesto de Egresos tiene el carácter de acto legislativo tanto en el aspecto for - mal como en el material. Así se ha señalado por una gran mayo - ría de autores al considerar, el Presupuesto de Egresos como un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y de autorización. Igualmente par - te de esa discusión radica en que el acto de Presupuesto abarca

no sólo los egresos (como es el caso de nuestro País), sino también los ingresos.

Por ello Jèze ha sostenido que el Presupuesto "es una mezcla de actos jurídicos reunidos en un solo documento, que para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y gastos" (73)

El maestro Gabino Fraga señala "que para poder llegar a una conclusión sobre el particular (es decir la naturaleza intrínseca del presupuesto), es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el presupuesto"

Los efectos del Presupuesto de Egresos, según lo señala el maestro Gabino Fraga, son los siguientes:

"a) El Presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (art. 126 constitucional).

"b) El Presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo (art. 74 fracc. IV constitucional).

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

"d) A su vez, el Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene (art. 4º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

"El primero de los efectos jurídicos señalados, del que son corolario los demás, es el que en realidad viene a dar clave para la solución del problema del problema que tenemos planteado. Otorgar una autorización no es otra cosa sino rea-

(73) Citado por De la Garza, S. F. Ob. Cit., p. 129.

lizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior.

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

"No puede, por tanto, decirse que la Cámara, por medio del Presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, - en tanto que sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, esta realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a éste reconocimos en su lugar oportuno!"(74)

De igual manera, consideramos que en el caso de nuestro país no existe duda alguna en el sentido de que la intervención de la Cámara de Diputados se concreta a convalidar o autorizar al Presupuesto de Egresos, aun cuando esto pueda ser precedido de debates entre los Diputados, pues así lo señala con toda claridad el art. 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de diciembre de 1976, que expresa: "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen"

Ríos Elizondo establece que "el Constituyente no lla

---

(74) Citado por De la Garza, S. F. Ob. Cit., págs. 129 y 130.

ma Ley al Presupuesto de Egresos, ni tampoco decreto"(75)

En efecto, en el citado art. 74, fracc. II, se establece que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados - entre otros asuntos, de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; en su art. 73 fracción VII (ambos constitucionales), dispone que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Por otra parte, en el art. 71 constitucional, se dispone que el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores, al Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los Estados; y en el art. 65 del mismo ordenamiento, se establece en su párrafo 2º, que el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten, debiendo hacerse notar que en esta disposición se omite mencionar a los decretos, no obstante que en términos del art. 70 toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

Ahora bien, en la invocada Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal no se da el rango de Ley al Presupuesto, sino que cuando se hace referencia a éste documento, se le llama "Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación" y el del Departamento del Distrito Federal. Consecuentemente el art. 20 dispone que el Presidente de la República deberá presentar oportunamente a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la Cámara de Diputados para su aprobación, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación-

(75) Ríos Elizondo, Roberto. "El Presupuesto de Egresos" Estudios de Derecho Público Contemporáneo. FCE-U.N.A.M. 1972. México. p. 278.

a más tardar el día 30 de noviembre del año inmediato anterior al que correspondan.

Parece indicado a ese respecto, hacer un resumen de antecedentes de estas disposiciones, como sigue:

Así tenemos que en el art. 50 fracc. VIII, de la primera Constitución de México, de 4 de octubre de 1824, se disponía como una de las facultades exclusivas del Congreso General, "fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno" Esta disposición se inspiró en la Constitución de los Estados Unidos de América de 17 de septiembre de 1787, cuyo art. 1º, sección IX, punto 7, establecía que no se podría sacar de la Tesorería ninguna cantidad de dinero si no era en virtud de alguna asignación hecha por Ley. Igualmente el Constituyente de 1824 tuvo en consideración lo establecido por la Constitución Francesa de 21 de junio de 1793 en cuyo art. 54 se establecía que bajo el nombre de leyes se comprendía, entre otros conceptos, a la administración general de los gastos ordinarios de la República, y en el art. 106 que el cuerpo legislativo resolvería sobre las cuentas públicas. De igual manera, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se dispuso, en su art. 20 que no podía establecerse ninguna contribución si no para utilidad general y que todos los ciudadanos tenían el derecho de concurrir para fijar contribuciones, vigilar el empleo de las mismas, y para que se le diera cuenta de dicho empleo. Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 12 de junio de 1843, establecían en su art. 66, fracc. II, como facultad del Congreso, la de decretar anualmente los gastos que deberían hacerse en el siguiente año y las contribuciones con que deberían cubrirse. Finalmente, en el art. 72 fracc. VII, de la Constitución de 5 de febrero de 1857, estableció que en el Congreso, que se componía sólo por

la Cámara de Diputados, estaba facultada para aprobar anualmente el Presupuesto de gastos de la Federación, que debería presentarle el Ejecutivo. -éste lo hacía en forma anual-, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo. Posteriormente y con las adiciones que se hicieron el 13 de noviembre de 1874 al mencionado precepto, que estableció la Cámara de Senadores, se dispuso en el apartado A, fracc. VI, como facultad-exclusiva de la Cámara de Diputados, la de examinar la cuenta pública que anualmente debería presentarle el Ejecutivo, aprobar el Presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que, a su juicio, deberían decretarse para cubrir aquél.

Criticando el anterior sistema, señalaba Emilio Rabasa: "Este exclusivismo de la Cámara, inquieta y propensa a la discusión fogosa y a la resolución apasionada, en materia que exige reposo y estudio de detalles, no se encuentra en la Constitución de ninguna de las naciones importantes del Continente... Ignoramos de dónde fue a tomar el legislador mexicano - inspiración para este precepto, que es, por otra parte de una-inconsecuencia que raya de contradicción. No se aviene con la fracc. XI del art. 72, porque el presupuesto de egresos crea y suprime empleos, señala sus dotaciones y las aumenta o disminuye muchas veces, y aquella fracción señala estas atribuciones al Congreso general; de modo que pudiera sostenerse que el presupuesto anual no puede hacerse modificación con respecto a empleos, lo que sería extravagante, o que todo lo que con relación a ellos contenga debe pasar a la revisión del Senado, lo que sería infringir la fracc. VI del inciso a), que es terminante. La otra consecuencia, si no es legal es científica: imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir los gastos, en cuya adopción no tiene ingerencia; lo que vale tomar parte en la acción legislativa que más lastima a los pueblos, sin tenerla en la que puede aliviarnos; dar su aquiescencia al gasto sin poder hablar

de economía"(76)

El Constituyente de Querétaro confirmó el sistema - criticado por Rabasa, de acuerdo a la primera parte de la fracción IV del art. 74, el cual señalaba que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto anual de gastos, lo cual fue reiterado por la reforma constituyente de 1977, en lo que ahora es el primer párrafo de la multicitada - fracc. IV del art. 74.

Sin embargo, en el art. 126 de nuestra Carta Magna - señala que "no podrá hacerse pago alguno que no está comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior"; dicha disposición corresponde a la contenida en el art. 119 de la - Constitución de 1857 que señalaba: "Ningún pago podrá hacer se que no este comprendido en el presupuesto o determinado en ley posterior". Este precepto consagra el principio de que todos los gastos públicos tendrán que ajustarse a la norma del - presupuesto; regla que sólo tiene como excepción las partidas - secretas que, aunque deben constar en el presupuesto, su empleo queda a la discreción del Ejecutivo (art. 74 fracc. IV, - párrafo tercero). Como se percibe, en estas disposiciones se hace referencia al "Presupuesto" y a la "Ley"; lo que lleva a la confusión, debido a que por un lado se pretende identificar al Presupuesto con un acto legislativo, considerado desde los dos puntos de vista: material y formal, y de otra parte, por - el contrario, lleva a considerar que el constituyente emplea - el vocablo "ley" por referirse a un acto de la Cámara de Diputados a través del cual se "aprueba" el Presupuesto de Egresos correspondiente al año fiscal siguiente, en la inteligencia de que en este caso el propio colegiado actuaría en virtud de la iniciativa que el Ejecutivo Federal realizará autorizando únicamente a través de Decretos, modificaciones al Presupuesto de

(76) Rabasa, E. Ob. Cit., págs. 236 y 237.



Egresos correspondientes previamente aprobado, respetándose así el principio de la "unidad" del Presupuesto que es rector de la estructura de dicho documento de carácter financiero de nuestro país.

En virtud de lo anterior, el sentido de dichas disposiciones constitucionales es que la inversión de los fondos públicos no debe, ni deberá quedar al libre albedrío de la Administración, ya que en caso contrario se generaría un desorden nocivo a la eficaz atención de los servicios y fines que en última instancia se le tiene encomendados. Para evitar estas consecuencias, deberá observarse un programa determinado que, iniciando de la base de los ingresos con que se cuenta, prevea todas las necesidades que demandan ser satisfechas.

Tratándose del Estado, el gasto público significa, primordialmente, la ejecución de un programa de trabajo preestablecido por un conjunto de decisiones, afines entre sí, pero siendo resultado de un estudio cuidadoso de diversas posibilidades de interés público, que corresponden a una política gubernamental determinada que se denomina "planeación". Por esto nuestra Carta Magna, en su art. 126, dispone que "no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el Presupuesto o de terminado por ley posterior". De aquí se deriva todo el régimen jurídico a que se encuentra sometido la inversión de los ingresos en los gastos públicos.

Por su parte el maestro Serra Rojas señala que "los autores franceses discuten la naturaleza jurídica del presupuesto, considerando que la Ley de Ingresos ofrece los mismos caracteres que el Presupuesto de Egresos: formalmente es un acto legislativo y materialmente un acto administrativo", con lo cual no está en común acuerdo, pues señala que "el presupuesto en su doble consideración de ingresos y egresos, es un acto eminentemente legislativo, formalmente y materialmente -

considerado"(77)

De igual manera creemos conveniente agregar a la anterior explicación -relacionada con el citado artículo 126 - constitucional-, precisando con mayor detenimiento sus antecedentes de tipo histórico; así señalaremos que:

En la Constitución de 1812, en su art. 347, se establecía que "ningún pago se admitirá en cuenta el Tesorero General, si no se hiciere en virtud de decreto de rey refrendado por el secretario del despacho de Hacienda en el se exprese el gasto a que se destina su importe y el decreto de las Cortes con que éste se autoriza"

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana expedido el 15 de mayo de 1856, se estableció que "los gastos se harán conforme al presupuesto, y la Tesorería General presentará su cuenta a la Contaduría Mayor, para su glosa y purificación de los que sirvan de comprobantes" y "Que ni el gobierno General, ni los Estados o Territorios, ni las corporaciones municipales harán ningún gasto que no esté comprendido en sus presupuestos; toda infracción importará responsabilidad"

Por último, en el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856 en el art. 118, se decía: "Ningún pago puede hacerse por el Tesorero Federal si no está autorizado por la ley". Es precisamente en esta disposición donde, por vez primera, se menciona la "ley" como apoyo para poder efectuar pagos con cargo al Erario, lo que dio lugar a que el Diputado Don Guillermo Prieto pidiera que en lugar de "la ley" se diga el "presupuesto", a lo cual se adhirieron los Diputados Ignacio Ramírez, y Barrera. Francisco Zarco en su Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857, dicha objeción determinó que la Comisión reformara el art. 118-

(77) Citado por Ríos E., R. Ob. Cit., p. 282.

del proyecto para quedar como sigue: "Ningún pago podrá hacerse por el Tesorero Federal, si no está autorizado por el presupuesto o por alguna ley posterior"; de ahí que en el art. 125 del proyecto de Constitución sometido por Don Venustiano Carranza al Constituyente y que como resultado de los debates quedó como art. 126 sin que se suscitara algun discusión al respecto. En consecuencia, el proyecto del art. 125, señalaba que "ningún pago podrá hacerse, que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior"; y en el art 126 -hasta hoy en día-, dispuso que "no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior".

De lo anteriormente establecido debemos concluir que la Constitución de 17 no considera al Presupuesto como una ley, sino como un documento de carácter administrativo que envía con carácter de anteproyecto el Presidente de la República a la Cámara de Diputados para los efectos del art. 74 fracc. IV, y en observancia de la obligación que le impone el art. 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Esta afirmación -tal y como ya se vio-, tiene un fundamento histórico, es adecuada con la naturaleza jurídica del referido acto esta -tal, en cuanto que no produce efectos de carácter general por carecer de abstracción, es decir: de generalidad.

Sin embargo, existen opiniones en contra; así tenemos al jurista francés Carré de Malberg el cual sostiene que el Presupuesto de Egresos es materialmente una ley en virtud de que "...presenta claramente, para el período durante el cual ha de regir, el carácter de estatuto superior que rige la acción administrativa" y agrega que "... las decisiones particulares o individuales que el Cuerpo Legislativo adopta en forma legislativa entran directamente en el concepto constitucional de ley, por cuanto estatuyen, bien un modo inicial, bien a título derogativo y excepcional, pues la potestad de estatuir en esta for-

ma sólo pertenece a la ley!"(78)

Como se observa, Carré de Malberg admite que el órga no encargado de elaborar las leyes también produce decisiones - que determinan efectos de carácter individual y no general o - abstracto de manera exclusiva.

En efecto -tal y como lo hemos señalado (Supra. Cap. II Inc. A p. 57) que "no todo acto que emane del Poder Legislativo es una ley, si está no con-lleva características esencia les (abstracta, general e impersonal); sino que pudiesen ser - concretos, personales y particulares V. gr.: el denominado De - creto" Ahora bien, no dudamos -tal y como acontece con el Presu puesto de Egresos-; afirmar, que dicho acto sea un verdadero - acto de ejecución de una ley, el cual corresponde, dentro de la dicisión de funciones del Estado, al Poder Ejecutivo.

Creemos que tomar en cuenta únicamente a la forma, - sin observar el contenido o esencia de lo que se pretende defini- nir, es caer en fatales errores. Así diremos por ejemplo que un tratado internacional es un acto materialmente administrativo y no una ley aunque sea un acto legislativo desde el punto de vis ta formal por haber sido autorizado por el Senado a petición - del Ejecutivo Federal.

Igualmente Ríos Elizondo señala que "es incorrecto - confundir el acto legislativo con la ley, cuando que no todo ac to que proviene de ese Poder tiene el carácter de norma jurídica, pues tanto la Cámara de Diputados como la Cámara del Senado, para considerar el caso de México, tienen diversas facultades - que son ajenas s la creación de las leyes, esto es, del dere - cho objetivo" Agregando que "el Presupuesto es un acto material mente administrativo y formalmente legislativo que, por ende, - (78) Citado por Ríos E., R. Ob. Cit., págs. 283 y 284

resulta de la colaboración funcional entre ambos Poderes, que - en este caso se motiva por razones históricas y de carácter democrático".(79)

Haremos ahora una breve referencia a los principios que norman el Presupuesto de Egresos y para ello tomaremos como base el trabajo de Fritz Neumark, denominado Teoría y práctica de la técnica presupuestaria.

Los principios que rigen a los gastos del Estado se refieren a su preparación y ejecución, por lo que pueden ser - subdivididos en "estáticos" se pueden considerar a los principios de integridad, unidad y claridad: mientras que en los "dinámicos" se considerarán a principios de exactitud, anticipación y especialidad. Existiendo como análogo a ambos, el de la publicidad.

El Principio de integridad: referido a la elaboración en lo referente a su contenido, debiendo contener no sólo la previsión de gastos al igual que los ingresos, que deban cubrir los, pero establecidos en forma separada. Dicha previsión deberá ser completa, sin excluir parte alguna de los gastos y recursos del Estado. El propósito de dicho principio será en última instancia que la representación nacional -llámese Congreso ó Parlamento-, pueda tener un amplio y completo conocimiento de la actividad que el Estado pretende llevar a cabo. Otros autores como De la Garza le han denominado "Principio de Universalidad" aduciendo que "todos los gastos públicos deben ser autorizados por el Presupuesto y tiene consagración Constitucional en el art. 126, que dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté consagrado en el Presupuesto o determinado por ley posterior".(80)

(79) Ríos E., R. Ob. Cit., p. 284.

(80) De la Garza, Sergio F. Ob. Cit., p. 136.

El Principio de unidad: referido a la forma del Presupuesto señalándose que todos los ingresos y gastos del Estado deben preverse en un sólo documento. El propósito de este principio obedece a que la dualidad o pluralidad de presupuestos - necesariamente implica el peligro de que puede favorecer el manejo indebido de los recursos fiscales. El maestro Fraga refiriéndose al Principio de unidad señala "que hay un solo Presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones - del Poder Público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas"(81)

El Principio de claridad: igualmente, referido a la forma, exigiéndose primordialmente la claridad en lo relativo - al sistema de contabilidad adoptado, debido a que en ocasiones - en el presupuesto se establecen clasificaciones confusas y algunas veces indescifrables que pueden ser útiles dichas clasificaciones para funciones de contabilidad y fiscalización, pero sin embargo; desvirtúan el propósito fundamental del presupuesto no alcanzando un panorama claro y accesible de comprender de las - metas y planes de trabajo que se pretendan alcanzar.

El Principio de exactitud: enfocado a la preparación y sanción del Presupuesto, exigiéndose que los gastos al igual que los ingresos dados en cifras, se estimen a través de estudios socioeconómicos que permitan llegar aproximadamente, a cifras reales, en lo relativo a lo que habrá de recaudarse y - lo que se gastará en un período determinado. Giuliani lo denomina "Principio del Equilibrio Presupuestario" que de acuerdo a éste autor "constituía un axioma en las finanzas tradicionales - aun cuando ese concepto también es aceptado por las teorías - modernas, la idea de un equilibrio puramente financiero -de cifras o contable- ha sido reemplazado por un equilibrio económico -

(81) Citado por De la Garza, Sergio F. Ob. Cit., p. 136.

co, manifestándose de tal modo una evolución de lo estático, hacia lo dinámico".(82)

El Principio de exactitud o presupuestario no se encuentra establecido en la Constitución. La Ley de Presupuesto - Contabilidad y Gasto Público Federal en su art. 22 lo señala - en una forma no muy precisa al disponer que "A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, - si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal". De lo cual se deduce que la ley está suponiendo equilibrado.

El Principio de anticipación: éste exige que el Presupuesto sea autorizado por el Poder Legislativo, antes de que se inicie el ejercicio en el cual deberá regir ese documento. En - contravención a dicho principio, el Ejecutivo Federal estará im - posibilidadado legalmente para autorizar salidas de dinero de las arcas de la Nación, cualesquiera que sean sus fines. Por ello - es necesario que dicha autorización del Presupuesto sea concedi - da por la Cámara de Diputados con la oportunidad debida, y que en nuestro caso debe ser a más tardar el día 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre de cada año.

El Principio de especialidad: éste comprenderá 2 aspectos:

a) El cualitativo.- debiendo ser invertidos todos aquellos recursos captados, precisamente en los fines señalados - en el presupuesto y el otro aspecto es:

b) El cuantitativo.- refiriéndose a que los gastos no excedan el importe asignado en el propio documento, pudiendo in - cluso, ser por menor cantidad, si no se requiere hacer la erogación, en cuyo caso procede efectuar las transferencias de Partidas que se estimen convenientes, lo cual deberá ser informado -

(82) Giuliani F., C. M. Ob. Cit., p. 79.

por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (art. 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

Finalmente el Principio de publicidad: es decir, deberá ser conocido por el pueblo en la forma más amplia posible, tanto en su fundamento como en sus cifras; su difusión deberá hacerse desde el momento en que el Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto y continuarse durante todo su ejercicio. Dentro de este principio, juegan un trascendental papel, los medios masivos de comunicación para alcanzar este propósito, dando así cumplimiento a elementales principios de democracia.

Existe, sin embargo, otro Principio denominado de anualidad: al respecto señala Giuliani que "a partir del siglo XVII y por influencia de las prácticas británicas, el carácter anual del presupuesto llegó a constituir un principio indiscutido en las finanzas clásicas. Contribuyeron a su afianzamiento argumentos de orden político, ya que el sistema robustecía la facultad parlamentaria de controlar al Ejecutivo, de modo tal que la práctica iniciada bajo forma de voto anual del impuesto, se transformó en un medio efectivo de conocer, vigilar y limitar la acción general del gobierno en la democracia clásica. La influencia ejercida por los principios liberales de la Revolución Francesa y la difusión de las instituciones políticas inglesas, resultaron factores predominantes en la generalización del principio de anualidad presupuestaria"(83)

En nuestra legislación el principio de anualidad lo encontramos en el art. 74, fracc. IV constitucional, el cual dispone que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos-

(83) Giuliani F., C. M. Ob. Cit., p. 83



de la Federación. Ríos Elizondo establece que este principio - "ha sido desechado, ya que todo depende de la política financiera que al respecto se observa, como acontece en algunos países en que el presupuesto tiene una duración de más de un año. Sin embargo, somos de opinión que es conveniente por todos conceptos dicha nulidad, pues por una parte hace posible revisar cada año la procedencia o avances de los programas gubernamentales, y de otra permite cumplir cabalmente con el principio democrático de que la representación nacional autorice, y controle con toda oportunidad los gastos que hace el Estado"(84)

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

En otras palabras y con base en lo anterior, la Cámara de Diputados no puede conceder al Poder Ejecutivo una autorización permanente para hacer erogaciones, si no que debe renovarla en forma anual. Sin embargo la LPCGP establece una modalidad al respecto, señalando (art. 30), que la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autotizar, en casos excepcionales, contratos cuya ejecución trascienda el año del presupuesto en que se firman, permitiéndole celebrar contratos de trascendental importancia, disponiéndose que en estos casos, los compromisos excedentes no cubierto quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes. Igualmente, dispone la ley que cuando se trate de programas cuyos presupuestos se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se hará mención especial (84) Ríos E., R. Ob. Cit., págs. 291 y 292.

cial de estos casos al presentar el proyecto de Presupuesto a la Cámara de Diputados.

Por último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en tesis jurisprudencial que: "si en el presupuesto del año en vigor no hay partida para cubrir un adeudo en contra del Estado, debe tomarse dicho adeudo para incluirlo en el Presupuesto de Egresos del año siguiente, a fin de pagarlo"- Apéndice al Sem. Jud. de la Federación. 1965, 2a Sala. Tesis - 114.

Ahora bien. ¿En qué consiste el denominado Gasto Público?

Al respecto existe gran dificultad para precisar en términos concisos lo que debe entenderse por éste. Así tenemos al maestro Fraga que señala "...creemos que por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual"(85)

A tal razonamiento, existen sin embargo, opiniones - en contrario señalándose entre otras cosas, que el Estado sólo realiza gastos tendientes a satisfacer necesidades colectivas, - sino que también en ocasiones realiza gastos justificados para satisfacer necesidades individuales; e inclusive a través de entidades de tipo privado o semiprivado, de las cuales se valga el Estado para el cumplimiento de sus nuevos fines de orden económico-social. Algunos estudiosos que opinan lo anterior, encontramos a Flores Zavala y al argentino Guiliani Fonrouge. Asimismo Guiliani establece que "la única condición admisible para distinguirlo del gasto privado, es que el ente privado esté dotado de la facultad de mandar, de ordenar, de establecer obligaciones a los habitantes, y que habría recibido por delegación -

(85) Citado por De la Garza, S. F. Ob. Cit., p. 141.

del Estado. Si bien es verdad que los gastos de tales organismos están sujetos a normas diferentes de las vigentes para las erogaciones tradicionales que se inserten en el presupuesto general en forma especial (a veces sólo en el importe de sus défi cits de explotación o en las contribuciones para su instalación o ampliación), cerraríamos los ojos a la realidad si los exclu- yéramos de la categoría de gasto público. Ello sólo demostraría que es necesario flexibilizar los principios clásicos para in- cluir esta categoría impuesta por la evolución" y termina señalando que "vano intento sería mantenerse aferrado al concepto - restringido del gasto público, cuando la realidad nos muestra - su evolución hacia un concepto amplio, por lo cual podemos pres cindir de la definición tradicional y decir que gasto público - es toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines admi- nistrativos o económico-sociales"(86)

Como consecuencia de amparos promovidos contra un im puesto que destinaba parte de su recaudación a la construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales, la Sala auxi- liar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1969 pro nunció ejecutorias en que sostuvo con base en los arts. 65, - fracc. III; 73, fracc. VII y 126 de la constitución, que tiene- carácter de gasto público "el determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en observación de lo mandado por las- mismas normas constitucionales" y que "el concepto material - del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, al tra vés de la erogación que realice la Federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respec- to. Formalmente, este concepto de gasto público se da, cuando - en el Presupuesto de Egresos de la Nación está prescrita la pa ra

(86) Giuliani F., C. M. Ob. Cit., p. 107.

tida" Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sala auxiliar. pp. 24-26.

LA LPCGPF en su art. 2º define "el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I. El Poder Legislativo,
- II. El Poder Judicial,
- III. La Presidencia de la República,
- IV. Las Secretarías de Estado..."

Respecto a la clasificación de los gastos públicos; - señalaremos de manera breve las más sobresalientes:

A) Clasificación Administrativa, por ramas y por Instituciones:

El sector público comprende dos partes: el centralizado y el paraestatal. En nuestro país se incluyó únicamente en el presupuesto el gasto del sector centralizado hasta 1965 en que se inició la inclusión también del sector paraestatal.

En el sector central diremos, que éste comprende los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El sector paraestatal comprende los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

B) Clasificación según el objeto del gasto:

Esta clasificación tiene por finalidad identificar - las cosas que el gobierno compra, al igual que permite ordenar sistemáticamente los usos que se darán al dinero asignado a cada programa o actividad, para ello, debe identificar el retiro de bienes y servicios que se van a comprar para cumplir los programas.

En nuestro país, dicha clasificación suele clasifi -

carse así:

- 10 00 servicios personales.
- 20 00 compra de bienes para administración.
- 30 00 servicios generales.
- 40 00 transferencias.
- 50 00 adquisición de bienes para fomento y conservación.
- 60 00 obras públicas y construcciones.
- 70 00 inversiones financieras.
- 80 00 erogaciones especiales.
- 90 00 cancelaciones de pasivos.

Servicios personales: son egresos por concepto de - servicios prestados por el personal permanente, tanto civil como militar. Incluyendo sueldos ordinarios, salarios, gastos de representación, sobresueldos y toda otra remuneración en efectivo sin deducciones, tanto de los programas en funcionamiento como de los de inversión.

Compra de bienes para administración: comprende la compra de artículos materiales y todos los bienes que se consumen en las actividades gubernamentales. Teniendo dichos artículos una duración media prevista de un año o menos.

Servicios generales: comprende los pagos de servicios que no sean relacionados en el pago de los servicios de - los empleados y que sean hechos a personas físicas o instituciones públicas o privadas, en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles, como servicios públicos, publicidad, impresión y en cuaternación, viáticos, transportes de cosas, arrendamientos de edificios, servicios financieros, etc.

Transferencias: incluye los egresos en favor de personas o empresas que correspondan a transacciones que no supo-

nen una contraprestación en bienes o servicios. V. gr.: pensiones, subsidios y aportaciones de Seguro Social.

Erogaciones especiales: son las que están condicionadas a un ingreso e imprevistas.

Cancelaciones de pasivo: incluye la autorización de la deuda pública.

C) Clasificación Sectorial:

Explica Martner que la clasificación sectorial del gasto público tiene por objeto "dar una idea de la magnitud del gasto público según los distintos sectores de la economía y - al mismo tiempo evidenciar al nivel de los distintos programas - que se encuadren en cada uno de esos sectores la clasificación sectorial investía la magnitud de la participación del sector público en cada uno de los distintos sectores, permitiendo en esa forma establecer las relaciones de interdependencia del sector público y el privado, por sectores y también globalmente"(87)

La clasificación sectorial del gasto está, pues, más enfocada hacia el análisis del desarrollo y de la programación; poniendo en evidencia los propósitos institucionales del sector público.

En la siguiente tabla, se hace una clasificación sectorial (sector público 1982--1988) del gasto:

Gasto Programable del Sector Público de:

1982 a 1988

Resumen Sectorial

Estructura Porcentual Respecto a Gasto Total

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gasto Sectorial.	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

(87) Citado por De la Garza. S. F. Ob. Cit., p. 151.

Desarrollo Rural.	13.4	9.7	8.5	8.1	8.2	6.4	7.5
Desarrollo Regional y Ecología.	0.8	4.0	4.4	6.0	4.6	4.1	4.3
Pesca	1.7	2.0	1.6	1.4	1.8	1.8	1.4
Desarrollo Social.	27.0	23.8	23.3	25.3	26.0	26.5	27.7
Comunicaciones y Transportes.	8.6	8.2	8.3	8.7	8.5	8.8	8.6
Abasto	7.1	10.0	9.3	6.7	6.1	6.4	5.4
Turismo	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Energético.	27.0	26.0	24.6	23.9	25.3	26.0	25.3
Industrial.	8.1	9.9	13.2	12.5	12.2	13.0	13.0
Administración.	6.0	6.2	6.6	7.2	7.0	6.8	6.7

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982-1987.

E/ Presupuesto Aprobado por la H. Cámara de Diputados. (88)

Una última clasificación es la denominada:

D) Clasificación Económica:

Esta clasificación identifica cada renglón de gastos y de ingresos según sea su naturaleza económica. Muestra la parte de los gastos que las entidades destinan a sus operaciones-

corrientes y la parte que estinan a creación de bienes de capital. Es una herramienta de análisis fiscal para los niveles de decisión y planificación. Señala Martner que esta clasificación, "permite por un lado, verificar la magnitud de la presión tributaria en el sistema económico y la manera como se reparte el gasto público entre los gastos corrientes, transferencias e inversiones. La información resultante de esta clasificación es de importancia tanto para la administración pública, pues a través de ella se da cuenta de la tendencia a abarcar responsabilidades en el proceso de desarrollo, como para la programación general, ya que evidencia de qué manera el sector público participa en la información de los grandes egregados económicos, y especialmente en la formación bruta de capital"(89)

En el Presupuesto de los años 1982-88 se muestra la siguiente clasificación:

Gasto total del Gobierno Federal 1982-88

Participación respecto al Producto Interno Bruto

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gasto Total	32.5	30.0	27.3	27.5	36.0	39.7	38.3
Gasto Pro - gramable. I/	<u>15.5</u>	<u>13.3</u>	<u>12.8</u>	<u>12.4</u>	<u>11.2</u>	<u>9.8</u>	<u>10.4</u>
Gasto Co- rriente.	10.2	8.8	8.8	8.4	7.6	6.6	7.0
Gasto de Administra ción.	5.1	3.7	3.9	3.9	3.7	3.6	4.1
Transferen- cias Corrien tes.	5.1	5.1	4.9	4.5	3.9	2.0	2.9
<u>Gasto de Ca-</u>							

(89) Citado por De la Garza, S. F. Ob. Cit., p. 148.



pital.	5.3	4.5	4.0	4.0	3.6	3.1	3.4
Inversión Física.	2.2	1.7	1.8	1.5	1.4	1.1	1.3
Transferencias de Capital.	3.0	2.7	2.1	2.1	2.1	2.0	2.0
Otros.	0.1	0.1	0.1	0.4	0.1	0.1	0.1
Gasto No - Programable.	17.0	16.7	14.5	15.1	24.8	29.9	27.9

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982-88.  
P/ Presupuesto Aprobado por la H. Cámara de Diputados.  
I/ Incluye el total de transferencias.(90)

Entendiéndose por:

Gasto Programable: a las erogaciones efectuadas por la Administración Central o Paraestatal para alcanzar objetivos y metas concretas con efectos directos en la actividad económica, social y de generación de empleos: índice sobre la demanda-agregada y generada por un mayor volumen de bienes y/o servicios.

Gasto No Programable: se les llama a las erogaciones destinadas a saldar compromisos que por su naturaleza no es factible identificar en un programa específico, tales como el pago de intereses y amortizaciones, participaciones, a Estados y Municipios y estímulos fiscales. Su efecto económico es posterior al momento en que se otorga, ya que el beneficio hace uso de esos recursos con posterioridad, como es el caso de las participaciones a Estados y Municipios y los estímulos fiscales.

Gasto Corriente: es la erogación que realizan las-  
 (90) Reestructuración de las Finanzas Públicas. Ob. Cit., p. 93.

entidades de la Administración Pública Federal, para atender su operación permanente y regular sus unidades productivas de bienes y servicios.

**Gasto de Capital:** se les llama a las erogaciones de bienes, servicios, obras públicas, transferencias, inversiones financieras y otros gastos destinados a incrementar la capacidad de operación administrativa y productiva de las entidades de la Administración Pública Federal, los cuales se reflejan en un incremento de los activos fijos patrimoniales o de capital.

**Transferencias de Capital:** son asignaciones que otorga el Gobierno Federal a las entidades paraestatales, a los Estados y Municipios y D.F., así como también para los Sectores Privado y Social, para realizar obras públicas, incrementar el capital y cubrir la administración de pasivos.

**Transferencias Corrientes:** estas son asignaciones que el Gobierno Federal otorga a las entidades paraestatales, a los Estados y Municipios y D.F., así como a los Sectores Privado y Social, con el propósito de cubrir gasto de operación y contribuir al bienestar social.

Ahora bien y para concluir con el tema relativo a Presupuesto de Egresos y habiéndolo elaborado (Supra. Cap. II. Inciso B) Sub. Inc. a) p. 81.) un breve estudio de las leyes Financieras en General, solo resaltaremos algunos aspectos del mismo Presupuesto en forma sucinta.

La anterior Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos (en sus arts. 3º y 4º) disponía la obligación de la SHCP de proporcionar a los Poderes Legislativo y Judicial datos estadísticos, estudios e informes que solicitaran en relación a la preparación y aprobación de sus presupuestos.

Una reforma a la LPCGPF señala que el Poder Judicial, a partir de 1º de enero de 1980, a través de su órgano competen

te, debe formular su respectivo Proyecto de Presupuesto y enviarlo oportunamente al Presidente de la República para que ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, atendiendo a las previsiones de ingresos y del gasto público federal. De esta manera se salvaguarda -en cierta medida-, la separación de poderes y la autonomía del Poder Judicial.

Por lo que se refiere al Poder Legislativo no existe ningún problema legal para que a través de sus respectivas comisiones formule sus presupuestos y les apruebe o modifique como juzguen conveniente el proyecto que le envíe el Ejecutivo.

En cuanto a la intervención de órganos de la Secretaría de Programación y Presupuesto en la preparación del proyecto de Presupuesto de Egresos se encuentran algunas de sus Direcciones. (Sin embargo, dentro de algunos meses el Presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari enviará un proyecto de Ley en virtud del cual se pretende fusionar tanto a la Secretaría de Programación y Presupuesto como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en una sola Secretaría, como consecuencia de ello en caso de aprobar dicha iniciativa de Ley el Congreso de la Unión; deberán modificarse diversas leyes entre ellas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como a la abrogación de una o ambas leyes orgánicas de dichas Secretarías y creación de una nueva ley orgánica y evidentemente deberá modificarse nuestra Carta Magna).

En efecto, el Reglamento de la SPP (art 13) encarga a la Dirección General de Política Económica y Social entre otras actividades, y en coordinación con la Dirección General de Política Presupuestal la tarea de definir los montos globales de gasto público, de acuerdo al marco macroeconómico y a la estrategia general de desarrollo y realizar los estudios correspondientes.

En cuanto a la Ejecución del Presupuesto de Egresos,

intervienen, según el caso, el Presidente de la República, los Secretarios de Estado por lo que se refiere al gasto público de sus respectivos Ramos y Programas, los Subsecretarios y Directores Generales y Directores, por lo que se refiere a los programas y subprogramas que están bajo su responsabilidad, la Tesorería y Subtesorería de la Federación así como sus auxiliares que son:

I. Las oficinas recaudadoras de la Secretaría llamas oficinas Federales de Hacienda distribuidas en todo el país.

II. Las unidades administrativas de las dependencias de la administración pública federal centralizada.

III. El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito y las demás entidades de la administración pública para estatal.

IV. Las Tesorerías de los Poderes Legislativo y Judicial.

V. Las dependencias del D.D.F. y de los gobiernos de los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

VI. Los particulares legalmente autorizados.

También intervienen, en el sector paraestatal, los Directores, Administradores y Gerentes de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, en lo que se refiere al ejercicio de sus respectivos presupuestos.

#### La Ley de Ingresos de la Federación.

Habiendo aludido al Presupuesto de Egresos de la Federación, hemos creído conveniente hacer un somero estudio de la Ley de Ingresos de la Federación, la cual tiene un fundamental papel dentro de nuestro país, particularmente en lo referente a la actividad económica que el Estado Mexicano lleva a cabo. En virtud de lo anterior y después de haber aludido a al-

gunos aspectos de ésta Ley en anteriores capitulos; únicamente agregaremos algunos elementos que la hacen especial -esperando haber abarcado areas que en nuestro particular punto de vista fueron importantes-; motivo por el cual, ocupa un espacio dentro de esta investigación.

Nuestra Carta Magna de facultad al Congreso de la Unión para "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto" (art. 73 fracc. VII) y del art. 72, inciso h), se desprende la conclusión, apoyada por la práctica, en el sentido de que la iniciativa de la Ley de Ingresos debe ser discutida de manera primordial por la Cámara de Diputados y en forma posterior por la Cámara de Senadores.

La Ley de Ingresos de la Federación, se le denomina al acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado, constituyendo -en forma general-, una lista de "conceptos" a través de los cuales el Gobierno Federal, puede percibir ingresos, sin especificar, salvo casos excepcionales, los elementos esenciales de los impuestos, estableciendo únicamente que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la Ley se enuncian. Al margen de ella existen leyes especiales que regulan los propios impuestos y en el cual no se reexpiden consecutivamente cada año cuando la primera -Ley de Ingresos-, conserva el mismo concepto del impuesto.

Al respecto la SCJN ha establecido su criterio en el cual puede observarse, entre otras, en las siguientes tesis:

- 338 LEYES DE INGRESOS, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. Como las leyes de Ingresos constituyen solamente un simple catálogo de impuestos, su constitucionalidad depende de las leyes tri

butarias especiales correspondientes.  
Jurisprudencia.- Pleno, sexta época, Vol.XL  
VIII, Primera parte, pág. 48.

- 339 LEYES DE INGRESOS. NO DETERMINAN LA VIGEN -  
CIA ANUAL DE LAS DISPOSICIONES TRIBUTARIAS  
ESPECIALES.- Aun cuando las leyes de ingre -  
sos, tanto de la Federación (art. 65, frac -  
ción. II de la Ley Suprema), como de los Es  
tados y Municipios, deben ser aprobados a  
nualmente por el Congreso de la Unión o las  
legislaturas locales correspondientes, esto  
no significa que las contribuciones estable -  
cidas en las leyes fiscales relativas ten -  
gan vigencia anual, ya que las leyes de in -  
gresos no constituyen sino un catálogo de -  
gravámenes tributarios, que condicionan la  
aplicación, de las referidas disposiciones  
impositivas de carácter especial, pero que  
no renuevan la vigencia de estas últimas, -  
que deben estimarse en vigor desde su pro -  
mulgación, en forma ininterrumpida, hasta -  
que son derogadas.  
Pleno.- Informe 1959. pág. 114.

Se ha debatido en múltiples ocasiones, en lo refe -  
rente a la Naturaleza Jurídica de la Ley de Ingresos, así como  
también la naturaleza jurídica que guardan las leyes especiales.

No hay duda respecto a que las leyes reguladoras de  
cada tipo de ingreso, tienen el carácter de leyes, tanto en su  
aspecto formal, por cuanto que tienen su origen en un acto del  
Congreso, como en su aspecto material, en cuanto que son actos -  
creadores de situaciones jurídicas generales, abstractas e im -

personales.

Así por ejemplo: en Francia, al igual que en Argentina, el Presupuesto es considerado como "el acto por el cual - son previstos y autorizados, anticipada y periódicamente, los - ingresos y los gastos del Estado y ello ha llevado a sostener - que, tanto en lo que se refiere a los ingresos como en lo relativo a los egresos, tiene el carácter de un acto condición.

Bonnard, en Francia señala que "si las leyes especiales que organizan ingresos y los gastos de una manera permanente son, por esta razón, leyes en sentido material, no sucede lo mismo para los actos sucesivos, que constituyen las autorizaciones presupuestales. Estos casos no establecen deberes y poderes jurídicos nuevos y, por consecuencia, no entran en la función legislativa. No producen otro efecto que el permitir el ejercicio de la competencia ya establecida por las leyes. Tienen, pues, el carácter de actos condición. El presupuesto se presenta así, desde el punto de vista material, como un conjunto de - actos condición"(91)

Para Jeze es necesario hacer una distinción en lo - referente a recursos y gastos: no admite el carácter unitario - del presupuesto, así señala que: "en lo que respecta a recursos: 1) Si son de naturaleza tributaria, en el caso de votarse anualmente, el presupuesto contiene autorizaciones para recaudarlos según reglas jurídicas existentes, de modo que hay al respecto - actos-condición; pero en los regímenes legislativos sin regla - de anualidad, el presupuesto no tiene significación jurídica alguna; 2) Si no revisten carácter tributario (locación o venta de bienes, etc.), el presupuesto carece de significación, por no surgir del mismo autorizaciones creadoras o recaudatorias"(92)

En nuestro Derecho, por lo que se refiere a los in -  
(91) Citado por De la Garza, S. F. Ob. Cit., págs. 110 y 111.  
(92) Idem.

gresos públicos ex-lege, sostiene el maestro Gabino Fraga, "que la ley general de ingresos que anualmente se expide por el Congreso tiene un carácter legislativo desde el punto de vista material"(93)

Se ha señalado que como para los miembros del Congreso de la Unión sería agotados el que año con año tuvieran que leer las mismas leyes que aprobaron para el ejercicio que está por concluir, se ha seguido la costumbre de que en un solo ordenamiento; es decir, la Ley de Ingresos de la Federación, se hagan aparecer los renglones correspondientes a las leyes fiscales que se desea mantener en vigor en el ejercicio fiscal siguiente, ahorrándose en esa forma el trabajo que significaría a probar ley por ley.

Cuando el Congreso aprueba la nueva ley fiscal para que se aplique en el subsecuente año, no es necesario que en la Ley de Ingresos para ese mismo ejercicio se haga aparecer el renglón correspondiente, pero sí en la del siguiente, a menos que se vuelva a aprobar la ley.

Existen opiniones en contrario, señalando que el nuevo impuesto que ha aprobado el Congreso de la Unión durante su período de sesiones, para ser exigible, deberá estar establecido necesariamente en la Ley de Ingresos.

El problema se presenta como consecuencia de la aprobación del impuesto de 12 para la Educación Superior, pues, señaló que en el proyecto de la Ley de Ingresos para 1963, que el Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados, no se consignó en el renglón correspondiente al gravamen citado. Hay que señalar que el mismo Poder Ejecutivo, percatándose de este error y estando el proyecto en la Cámara de Senadores, hizo la modificación correspondiente, como si originalmente no hubiese omisión.

(93) Citado por De la Garza, S. F. Ob. Cit., págs. 110 y 111.



La iniciativa privada, al conocer el error, alegó - entre otras causas de inconstitucionalidad, que el proyecto de la Ley de Ingresos para 1963 que envió a la Cámara de Diputados, no consignaba el renglón correspondiente al impuesto del 1% para la Educación Superior.

El maestro Fraga al referirse a la Ley de Ingresos, respecto a las leyes específicas en materia fiscal señala que - "el Congreso no tiene dos facultades distintas para expedir, por una parte, las leyes especiales de impuestos y por la otra la ley general de ingresos, sino que en los términos en que están redactadas los textos constitucionales, no hay más que una sola facultad" (94)

Agrega el maestro Gabino Fraga que "las leyes, tanto la general de ingresos como las especiales de impuestos, tienen una periodicidad de un año, al cabo del cual automáticamente dejan de producir sus efectos, a tal grado, que si en la ley de ingresos se omite un impuesto que el año anterior no ha estado en vigor, por ese simple hecho se considera que en el año fiscal siguiente no debe aplicarse la ley especial que sobre el particular haya regido.

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

"En estas condiciones esta ley general no solamente otorga una autorización, no sólo es, según la opinión transcrita un acto condicional, sino que tiene todos los caracteres de ac

(94) Citado por De la Garza, S. F. Ob. Cit., p. 111.

to legislativo desde el punto de vista de su oportunidad de demostrarlo anteriormente, por el hecho de su valor temporal"(95)

Sin embargo, y después de lo anteriormente citado, - establecemos que, estamos de acuerdo con el maestro Fraga en lo que se refiere a los ingresos que tienen caracter tributario, por ser todos ellos generadores de obligaciones ex lege. De igual manera en lo referente y a fin de extender nuestra opinión al criterio del maestro Gabino Fraga, en lo referente a los empréstitos, por referirse para ello a la autorización del Congreso(art. 73, fracc. VII constitucional).

Por otro lado, en la Ley de Ingresos se contienen, - además de los ingresos tributarios, otros no tributarios como son los productos que son definidos por el Código Fiscal de la Federación de 1981, art. 3º., como "las prestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como para el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado" y los aprovechamientos que son "los ingresos que percibe el Estado por sus funciones de derecho público, distinto de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal" Respecto de estos ingresos, nos parece más acertada lo señalado por Jeze, en el sentido de que respecto a ellos el presupuesto carece de significación, por no surgir del mismo, autorizaciones creadas o recaudatorias, pues respecto a ellos no puede extenderse la calificación de "contribuciones" a que se refieren los arts. 73, fracc. VII, y 74, fracc. IV, constitucionales y en consecuencia, para que puedan percibirse estos tipos de ingresos la Ley de Ingresos es completamente indiferente.

\_\_\_\_\_ Cabe citar comentarios muy interesantes que hace el  
(95) Citado por De la Garza, S. F. Ob. Cit., p. 111.

maestro Alfonso Nava Negrete respecto a la Ley de Ingresos de la Federación; en el cual procuraremos citar en su totalidad, a fin de no tergiversar la idea que el ha establecido al respecto.

Así nos señala que "parece estar totalmente explorado y plenamente comprobado que es la Ley de Ingresos de la Federación el único instrumento a través del cual el Congreso de la Unión puede ejercitar la facultad prevista en el art. 73 fracción VII "El Congreso tiene facultad: para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

"Varias son las consecuencias que se derivan de la anterior idea, de ser cierta. Por ejemplo, se resolverá que si la ley mencionada no se aprueba, promulga y publica antes de que inicie el año fiscal al cual va a regir, no es posible aplicar la ley anterior, que tiene la vigencia de un año.

"Igualmente, si la ley fue aprobada por las Cámaras legislativas, pero la promulgación y publicación se retrasa por el Ejecutivo Federal y, por lo mismo, la vigencia empieza transcurridos días del año fiscal; en el lapso, cualquiera que sea, comprendida entre la iniciación del año fiscal y la de la vigencia de la ley, tampoco podrá haber recaudación fiscal.

Al referirse a la omisión de un renglón impositivo en la Ley de Ingresos -que infinidad de autores afirman-, impide la aplicación de la ley reguladora de ese renglón. A contrario sensu si no se omite ninguno de los renglones, las leyes reglamentarias de dichos impuestos seguirán aplicándose. Señala el maestro Nava Negrete; "Así las cosas parece como si se previniera que cada ley impositiva sólo podrá aplicarse por un año, y la causa estará en la necesaria inclusión anual en la repetida Ley de Ingresos del recurso impositivo. De lo mismo, si la conclusión se hace, ocurre que la ley sufre el fenómeno curioso de recibir la autorización para aplicarse.

"En lugar de vigencia, lo correcto sería decir positividad anual tácita o positividad prorrogada tácita. En efecto si se incurre en la omisión referida la ley impositiva no queda abrogada, no pierde su vigencia formal. Si estando vigente la Ley Impositiva, una nueva ley de ingresos incluye el renglón impositivo que aquélla regula, no se prorroga o renueva su vigencia sino que su positividad continúa se autoriza su aplicación por un año más.

Respecto a las leyes reglamentarias de cada impuesto, derecho, producto o aprovechamiento, señala que "tienen una vigencia indefinida pero su positividad es anual, dependiendo su continuidad o promulgación de que en la Ley de Ingresos se incluya la materia que regulan. De aquí se parte para llegar a sostener que las leyes de cada impuesto, derecho, etc., son, por cada uno de estos conceptos, reglamentarias de la Ley de Ingresos..." "De esta suerte, en el fondo la que crea los impuestos, derechos, productos, etc., es la Ley de Ingresos y no cada una de esas "Leyes reglamentarias"(96)

Consideramos, que no es requisito indispensable cuando se apruebe un nuevo ingreso, forzosamente deba estar con signado en la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio en que va a entrar en vigor, porque el ordenamiento que establece el nuevo impuesto, al ser aprobado por el Congreso de la Unión, es una ley de la misma categoría que aquélla y, además, porque la Constitución no exige el que necesariamente la Ley de Ingresos consigne el renglón impositivo del nuevo gravamen, para que sea legalmente exigible. La Ley de Ingresos -como se señaló-, tuvo su origen en la idea de economizar tiempo para los miembros del Congreso de la Unión.

(96) Nava Negrete, Alfonso "Cuestiones Constitucionales en la Ley de Ingresos de la Federación" Estudios de Derecho Público Contemporáneo. F. C. E.- U. N. A. M. 1972. México. - págs. 185 a 187.

Igualmente a lo anteriormente señalado, el maestro - Alfonso Nava señala que "letrísticamente, la Constitución no habla de una ley, y sí por el contrario usa el plural en la fracción IV del art. 31: "Son obligaciones de los Mexicanos: contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

"Admitir o reconocer que el Congreso de la Unión actúa constitucionalmente si prevé las contribuciones por medio de una o de varias leyes es algo que apoya el contexto de la - Constitución, permitiéndolo cohonestar los dos capítulos de ingresos y egresos, puesto que en estos últimos el Congreso si puede utilizar más de un solo instrumento legal. En efecto, no otra cosa se recoge del texto del art. 126 constitucional: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley anterior". Es decir, que los gastos o egresos previstos en el presupuesto -aprobado por la Cámara de Diputados en ejercicio de facultades exclusivas-, también puede - autorizarse por la Cámara por conducto de otras leyes"(97)

La iniciativa de la Ley de Ingresos contiene de - manera generica, los siguientes ingresos:

- I. Impuestos
- II. Aportaciones de Seguridad Social.
- III. Contribución de Mejoras.
- IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.
- V. Derechos.
- VI. Productos
- VII. Aprovechamientos.

(97) Nava Negrete, Alfonso "Cuestiones Constitucionales en la - Ley de Ingresos de la Federación" Ob. Cit., p. 187.

VIII. Ingresos derivados de Financiamientos.

IX. Otros ingresos.

Existen clasificaciones respecto a los Ingresos Públicos entre las que encontramos:

Los Ingresos originarios: que son aquellos que tienen su origen en el propio patrimonio del Estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta. Estos coinciden con el tipo de ingreso llamado "producto".

Los Ingresos derivados: son aquellos que el Estado recibe de los particulares. (impuestos, derechos, contribuciones especiales, aprovechamientos y empréstitos).

Los Ingresos ordinarios: son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios.

Los Ingresos extraordinarios son aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etc.

## C A P I T U L O   T E R C E R O

### EL PODER JUDICIAL.

#### A) ESTRUCTURA Y FORMA.

#### B) INTERVENCION EN MATERIA HACENDARIA.

- a) Control de la Constitucionalidad de leyes : fisca-  
les (Via Juicio de Amparo).
- b) La jurisprudencia en materia fiscal (la proporcion  
alidad y la equidad).
- c) El Recurso de Revisión Fiscal.

### III.- EL PODER JUDICIAL.

#### A) ESTRUCTURA Y FORMA.

La denominación "Poder Judicial" suele emplearse en dos sentidos, por un lado el orgánico y por el otro el funcional. El primero denota al conjunto de Tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo un segundo sentido, implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total o necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos. Tampoco la función jurisdiccional sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados, ya que es susceptible de ejercitarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, son administrativos. Además, dentro del conjunto de órganos formalmente administrativos hay entidades autoritarias cuya competencia se integra fundamentalmente con facultades jurisdiccionales, como sucede con los tribunales del trabajo a que se refiere el art. 123 constitucional, sin que estos tribunales formen parte del "Poder Judicial" en el sentido orgánico. Por otro lado, existen los tribunales de lo contencioso administrativo que se encuentran en la misma situación que los laborales en cuanto que estrictamente, y desde un punto de vista clásico y tradicional, tampoco pertenecen a dicho "poder".

Habiendo hecho las anteriores aseveraciones con la finalidad de denotar la idea de "Poder Judicial" que en su oportunidad desarrollaremos; excluirémos del presente trabajo a las especies de "Tribunales" que acabamos de mencionar, en virtud de que éstos su estudio corresponde a otras ramas del Derecho. Por consiguiente, las diversas consideraciones que en esta ocasión formularemos se referirán a los "Tribunales de la Federación" que señala el art. 94 constitucional de manera primor -



dial nos referiremos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para ello será necesario describir someramente las nociones de "Constitución", "supremacía constitucional", "control constitucional" y "control de legalidad":

Hans Kelsen afirma que: "a través de las múltiples transformaciones que ha sufrido, la noción de Constitución ha conservado un núcleo permanente: la idea de un principio supremo que determina por entero el orden estatal y la esencia de la comunidad constituida por ese orden. Como quiera que se defina, la Constitución es siempre el fundamento del Estado, la base del orden jurídico que se pretende conocer"(98)

En efecto, el núcleo a que alude el autor nos lleva a considerar que una Constitución es el conjunto de normas establecidas para determinar las condiciones fundamentales de validez de los actos de un orden legal, y con ello, se quiere señalar que, a través de una Ley Fundamental -Constitución- los actos jurídicos adquieren su validez, y por consecuencia, la posibilidad de que afecten legalmente a los integrantes de un Estado, pues, por principio, sólo si ellos se llevan a cabo respetando las disposiciones fundamentales, adquieren validez y legalidad para su cumplimiento.

Así, una ley suprema se crea y es el producto de una asamblea constituyente (Poder Constituyente), que en nombre de una comunidad (Pueblo), determina las reglas fundamentales por las cuales aquella deberá regirse, y será a través de la ley fundamental el mecanismo que contenga aquellas normas por las cuales queden establecidos los principales órganos públicos de

(98) Citado por Ortiz Santos, L. "La Suprema Corte y el Juicio de Amparo". Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Poder Judicial (La Reforma Judicial). Porrúa. México.- p. 286.

un Estado y se regulen sus relaciones. Por otro lado se ha incluido, no solo lo relativo a la organización de los poderes públicos supremos sino también a aquellas condiciones para la validez de los actos que los órganos públicos realizan con respecto a los gobernados, salvaguardando así ciertas prerrogativas que se consideran fundamentales para el desarrollo y desenvolvimiento social y que, por tanto, las autoridades deben respetar.

De lo anterior se establece que una Constitución tiene como objetivo la creación de los poderes públicos de un Estado y las relaciones que pueden configurarse entre ellos, aspectos que configuran la denominada parte Orgánica, y el establecimiento de las condiciones esenciales para la validez de los actos de tales poderes públicos, en sus vínculos con los gobernados, esto es, la parte dogmática de una Constitución.

Es de señalarse que dentro de los arts. 133 y 128 constitucionales -por señalar algunos-, se establece claramente la supremacía constitucional. Aparentemente parece desprenderse de dichas normas que no sólo la Constitución sino también "las leyes del Congreso y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión" Sin embargo, en el fondo, esta disposición (art. 133) confirma dicha supremacía constitucional, ya que las leyes federales deben tener como fuente de creación a la propia Constitución. Señala el maestro Tena Ramirez que "la defensa de la Constitución debe levantarse frente a los poderes públicos, cuyas limitaciones son objeto de la propia Constitución; esas limitaciones de los poderes entre sí y de los poderes en relación con los individuos, sólo pueden ser saltadas e infringidas por los mismos órganos limitados"(99)

(99) Tena Ramirez, F. Derecho Constitucional Mexicano, Ob. - Cit., p. 491.

Por otro lado del art. 128 de nuestra Carta Magna se deduce la supremacía de la Constitución, al establecer que: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen;" justamente, al comprometerse a respetar la Constitución, el funcionario público también se compromete a no obedecer ninguna disposición contraria a la ley máxima, lo que implica que todos sus actos deben ajustarse a ella y a las disposiciones que deriven de la misma, por constituir, los mandatos fundamentales del sistema jurídico mexicano.

Por ello, si en la realización de cualquier acto jurídico no deben violarse las disposiciones constitucionales, resulta que para asegurar el respeto de la ley máxima, es necesario que exista un control constitucional.

En un Estado, los diferentes órganos que lo componen cumplen con sus funciones mediante la fijación de normas y la realización de actos jurídicos, tanto aquéllas como éstos forman parte de un sistema jerárquico cuya base es la Constitución, de la que mediata o inmediatamente obtienen su validez - todas las normas legales de un derecho positivo, debido a que la propia Constitución fija el procedimiento para formular las disposiciones jurídicas y el contenido que deben tener para que sean válidas.

Para que una norma jurídica obtenga credibilidad, es decir; validez en el peldaño normativo, es necesario que esta haya surgido respetándose así una relación de supra a subordinación entre el estrato fundante y la norma o el acto jurídico realizado.

La jerarquía del orden normativo se presenta de la siguiente manera: en primer nivel, se encuentran las normas constitucionales, las que, al ser aplicadas a través de los

procedimientos contenidos en ellas mismas, dan lugar a la forma ción de las leyes, las que forman el segundo nivel normativo. - Las leyes, a su vez se aplican a través de actos jurídicos, co mo los contratos, sentencias entre otros, que se caracterizan ordinariamente por ser normas cuyos destinatarios son individuos concretos, a diferencia del segundo nivel, esto es, las leyes, - que se refieren a una pluralidad de sujetos. Tales normas individuales forman así el tercer peldaño o nivel de la estructura- jurídica, culminando ésta con los actos de aplicación de actos jurídicos concretos. Así resulta que en la creación de cada es trato jurídico se aplica el inmediato superior, a través de los procedimientos y los contenidos normativos fijados en éste, por lo que se obtiene una relación de regularidad entre ambos, cuando en la aplicación de uno de ellos se respetan los ámbitos de validez fijados por el nivel superior.

La regularidad de las normas consiste en la relación de concordancia entre los distintos grados de un orden jurídico. Este no se presenta cuando una norma correspondiente a un- nivel inferior del sistema legal ha sido creada mediante el órgano o procedimiento establecidos en las normas jerárquicamen te superiores, lo que, al suceder, conlleva la existencia de ac tos o normas jurídicas irregulares.

Es en contra de esta última clase de normas que se- han establecido diversos tipos de garantías, las cuales han sido definidas por Hans Kelsen como "los medios generales que la téc nica jurídica moderna ha desarrollado en relación a la regulari dad de los actos estatales en general" y las ha clasificado de la siguiente manera:

"a) Garantías preventivas: implementadas para impe- dir la realización de actos irregulares, y éstas se oponen a- las garantías represivas, las cuales: reaccionan contra el acto irregular una vez realizado, tienden a impedir la reincidencia-

en el futuro, a reparar el daño que ha causado, a hacerlo desaparecer y, eventualmente, a reemplazarlo por un acto regular?"

"b) Garantías personales u objetivas: las primeras - son aquellas medidas que se imponen a los sujetos infractores - de las normas jurídicas., las garantías objetivas se refieren- precisamente a los actos irregulares y mediante ellas se bug ca la anulabilidad de éstos"(100)

En efecto, si lo que se pretende es mantener la su - premacía constitucional y ajustar todos los actos de un sistema jurídico a sus disposiciones fundamentales, entonces las garantías más importantes son las objetivas de regularidad a través- de las cuales se anulan todos los actos contrarios a las dispo- siciones contenidas en la Constitución vigente.

Por ello es por lo que las garantías objetivas de le galidad tienen como fin la anulabilidad de los actos irregula - res que se hayan realizado al aplicarse las leyes. Las garan- tías objetivas de la Constitución, por su parte, tendrán por fi nalidad aquellas normas jurídicas creadas con motivo de la apli cación de las disposiciones fundamentales de un régimen legal.

Se deduce, pues, que la norma constitucional es dis- tinta a cualquiera otra clase de carácter ordinario. La primera es superior y tiene una especial protección de supremacía. Por- lo mismo, su interpretación reviste profunda trascendencia y re levancia para la sociedad nacional.

En nuestro país, la interpretación judicial de la norma constitucional queda, en última instancia en manos del Po der Judicial FEderal, como se establece en el quinto párrafo - del art. 94 de la Carta Magna, que establece: "La ley fijará - los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que esta- blezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre

(100) Citado por Ortiz Santos, L. Ob. Cit., p. 288.

la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación!"

En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia es la última instancia interpretativa de las normas constitucionales a través de sus ejecutorias y jurisprudencia, que aplican, aclaran, describen o explican el espíritu o sentido del dictado constitucional, referido a casos concretos que sirven como precedentes muchas veces obligatorio, según lo dispongan las propias leyes, a sucesivos casos semejantes.

Los arts. 192 al 194 de la Ley de Amparo ratifican la obligatoriedad de la jurisprudencia. Se establece ésta a través de cinco resoluciones ininterrumpidas en un mismo sentido y que hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro ministros. Por lo que respecta a la jurisprudencia del Pleno de la Corte, se establecen los mismos requisitos, pero con la aprobación de cuando menos catorce ministros.

Sin entrar en las particularidades que sobre el tema existen, por no ser objeto central de nuestro estudio, sí podemos percibir que estos precedentes de jurisprudencia, como interpretación constitucional, tienen obligatoriedad para la propia Corte Suprema, para los tribunales de circuito, los tribunales unitarios, los juzgados de distrito, tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal, así como los tribunales administrativos y las juntas de conciliación y arbitraje, tanto locales como federales.

Con las modificaciones recientemente aprobadas por el Congreso de la Unión, en relación con la distribución de competencias del Poder Judicial Federal, no varía en esencia la calidad de nuestra Suprema Corte como último interpretador de las normas Constitucionales, sino por lo contrario, se le

afirma esa calidad.

En efecto, las ideas relativas a convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal preponderantemente constitucional tuvieron eco el 6 de abril de 1987, a través de la cual el Presidente de la República Miguel de la Madrid envió una iniciativa de reformas a diversos arts. de la Constitución, entre ellos, del art. 107. En dicha iniciativa se establece, en concordancia con las breves ideas que se han expuesto en este trabajo, que "el juicio de amparo es el medio jurídico a través del cual se lleva a cabo la función de Control de la Constitucionalidad de las leyes fiscales". De igual forma se indica el criterio general en relación a la distribución de competencia entre los órganos del Poder Judicial-Federal al establecerse que "la presente iniciativa propone que la Suprema Corte de la Nación se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución como debe corresponder al más Alto Tribunal del País.

Es decir, se asigna el control de legalidad a los tribunales colegiados mientras a la Suprema Corte se le asigna el control de la Constitucionalidad de las leyes ordinarias y los reglamentos, tanto federales como locales, con la única excepción de que los tribunales colegiados podrán conocer de los problemas de constitucionalidad de los reglamentos autónomos y municipales y de los actos concretos de autoridad, en lo que viole de manera inmediata y directa la Constitución, porque se estima que a través de la descentralización de la justicia federal el particular tendrá un mejor acceso a la misma, y ob tendrá una justicia pronta y eficaz, sin las demoras que se originarían si la resolución de dichos conflictos se reservara a nuestra Suprema Corte.

En la iniciativa mencionada, aprobada ya por el Congreso de la Unión, se propone la modificación de la fracción VIII del art. 107 constitucional en los siguientes términos :

"...Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación: a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarse directamente violatorias de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del art. 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los Gobernadores de los Estados, cuando subsiste en el recurso el problema de constitucionalidad; b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fraccs. II y III del art. 103 de esta Constitución.

También estimamos de gran importancia la modificación que establece para ventilar el recurso de revisión, lo cual permite a las autoridades federales que hayan recibido un fallo adverso en un tribunal contencioso administrativo, disponer de un control de la legalidad ante dichos fallos. Si bien ya estaba establecido este recurso, la novedad consiste en que la ventilación del mismo se realizará ante los tribunales colegiados de circuito y no ante la Suprema Corte.

Estas revisiones se sujetarán a los trámites que la Ley de Amparo rige para la revisión de los amparos indirectos, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno.

Pero en la propia iniciativa se establecen facultades discrecionales de atracción hacia la Suprema Corte, con objeto de que los problemas importantes de constitucionalidad, - aun en el nivel más modesto, puedan ser conocidos por el más alto tribunal, y por ello de acuerdo con la misma fracc. VIII del art. 107 de la Carta Federal, la Suprema Corte tiene el poder de solicitar de los tribunales colegiados los asuntos en revisión que considere de especial entidad, la que puede efec-



tuar de oficio o a petición fundada, ya sea del correspondiente tribunal colegiado o del procurador general de la República.

También se conserva el texto de la actual fracción - IX del citado art. 1o7, que admite el llamado recurso de revisión de las resoluciones dictadas por los mencionados tribunales colegiados de circuito en amparo de una sola instancia, cuando decidan sobre inconstitucionalidad de una ley o interpreten directamente un precepto de la Constitución.

Así pues, y a manera de conclusión, diremos que de acuerdo con la anterior iniciativa de reformas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá dedicarse fundamentalmente al ejercicio del control constitucional a través del juicio de amparo, con lo cual se le da la jerarquía que le corresponde al Poder Judicial Federal como equilibrador de los tres poderes, - al atribuirle de manera contundente la naturaleza de un tribunal constitucional, a través de la interpretación de las disposiciones de nuestra ley fundamental, y además se logrará eliminar el rezago de asuntos existentes en nuestro alto tribunal, - por la descentralización de la impartición de justicia, asignándose a los tribunales colegiados el ejercicio del control de legalidad, mediante el propio juicio de garantías, con lo cual, a través del aumento y distribución de estos últimos tribunales; - de igual forma diremos que a efecto de fortalecer e impulsar su estructura -la Suprema Corte- en la aplicación de las leyes con estricto apego a los derechos humanos y las garantías individuales, así como para agilizar "pronta y expedita" la impartición de justicia se ha instalado un sistema de cómputo moderno de acuerdo a las necesidades, para dar cabal cumplimiento de todos los asuntos dentro de la modernidad instrumentada por el actual Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari. Así los particulares -contribuyentes-, tendrán mejor acceso a la justicia constitucional, sin las facultades derivadas de la descentralización de los órganos judiciales encargados de impartirla.

Ahora bien, después de haber desarrollado de manera breve al Organó encargado del Control Constitucional en cuanto a la jurisdicción que éste detenta, así como su intervención en lo relativo al Juicio de Garantías. A continuación agregaremos a la presente investigación elementos relativos al Juicio de Amparo relativos a la actividad financiera, al igual que de criterios sustentados por la Suprema Corte en materia de impuestos.

#### **B) INTERVENCION EN MATERIA HACENDARIA.**

##### **a) CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES (VIA JUICIO DE AMPARO).**

En el sistema jurídico mexicano, el control constitucional se ejerce por los Tribunales de la Federación, a través del juicio de amparo. En el artículo 103 constitucional se dispone: "Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados., III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal"

En el art. 107 de la Constitución, en su primer párrafo se previene que: "Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes..."; bases que constituyen los principios fundamentales del juicio de amparo.

Nada, en efecto valdría que los Congresos Constituyentes, al pretender organizar políticamente la Nación y dotarla de órganos con facultades y funciones propias, dictarán preceptos y principios para limitar a esos órganos o Poderes el ejercicio de las facultades conferidas, si al mismo tiempo no se establecieran los frenos para contener los desmanes o abusos

de aquéllos para organizar a los gobernados (contribuyentes) el ejercicio de las libertades y derecho que les concedió.

En la Constitución de 1840 (primer documento jurídico que lo instituyó), su procedencia se declaró contra cualquier acto del gobernador o ley de la legislatura que, en agravio del gobernado, violase la Constitución y no únicamente los preceptos en que consagraban las garantías individuales.

Originalmente las instituciones que sirven de antecedentes a nuestro Juicio de Amparo; tenían como objetivo principal, la protección de ciertas prerrogativas o derechos que los gobernados exigieron e hicieron valer en un momento dado frente al gobernante, como puede observarse fácilmente a través del habeas corpus inglés y de los recursos para preservar los derechos privilegiados de los súbditos en el derecho español.

Pues bien, si como se ha visto en párrafos anteriores, la Constitución mexicana está compuesta por una parte orgánica, en la que se fijan las garantías individuales, y por una parte la orgánica, formada por disposiciones en las que se determinan los poderes públicos fundamentales y las relaciones existentes entre ellos, entonces, a través del juicio se ventilan todos aquellos conflictos suscitados por la violación de garantías individuales (fracc. I del art. 103, y también a través de dicho juicio se dirimen aquellas controversias suscitadas con motivo de la invasión de esferas, ya sea federal o estatal (fraccs. II y II del mismo art.).

Asimismo, mediante las garantías establecidas en los arts. 14 y 16 de nuestra Carta Magna, a través del juicio de amparo se protege otra disposición constitucional, pues, en la realización de sus actos, toda autoridad debe apegarse a lo dispuesto por la Constitución y tener competencia para afectar la esfera jurídica de los particulares, y sus actos también de

berán estar fundados y motivados.

Así pues, descriptivamente, el juicio de amparo es un medio de control constitucional en el que se dirimen los conflictos relativos a la concordancia entre la ley suprema y la legislación ordinaria, a través de un procedimiento seguido a instancia de parte agraviada y tramitado ante los tribunales de la Federación, los que, en caso de considerar inconstitucional una norma de tipo de las mencionadas, deben limitarse a amparar y proteger el particular en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer declaración general respecto de la ley o acto que lo motivase.

Por otro lado, el fin directo del juicio de amparo, - no consiste en revisar el acto reclamado, es decir; en volverlo a considerar en cuanto a su procedencia y pertinencia legales, - sino en constatar si implica o no violaciones constitucionales, en los casos previstos por el art. 103 de nuestra Ley Fundamental. Es un medio extraordinario que los particulares pueden intentar para reclamar la violación que las autoridades cometan, - en sus resoluciones o procedimientos, de las Garantías que protege la Constitución.

El amparo de acuerdo con su naturaleza pura -señala - el maestro Burgoa-, "no pretende establecer directamente si el acto autoritario que le da nacimiento se ajusta o no a la ley que lo rige, sino si engendra una contravención al orden constitucional, por lo que se considera como un medio de control de la constitucionalidad a diferencia del recurso que es un medio de control de legalidad"(101)

El Juicio de Amparo, suele llamarse como lo ha establecido la Suprema Corte en varias ejecutorias, un "medio extraordinario" de impugnar jurídicamente los actos de las autoridades del Estado, pues sólo procede cuando existe una contraven  
(101) Burgoa O., I. El juicio de Amparo. Ob. Cit., p. 182.

ción al orden jurídico constitucional en los consabidos casos-  
establecidos en el art. 103 de nuestra Constitución., contra -  
riamente a un recurso, que es un medio ordinario, es decir; que  
se suscita por cualquier violación legal en los términos espe-  
cificados por el ordenamiento correspondiente y con independen-  
cia de cualquier infracción a nuestra ley fundamental.

De igual manera, el recurso teniendo como finalidad-  
la revisión atacada, busca con ello; declarar la procedencia o  
improcedencia de ambas y de sus consecuencias procesales en  
sus respectivos casos. El amparo, en cambio, no pretende deci-  
dir acerca de las pretensiones originarias de cada una de las  
partes integrantes de una contienda judicial, en el cual surge,  
sino trata de reparar la violación cometida en perjuicio -  
personal contra el orden constitucional.

De las anteriores consideraciones se infiere que el  
tribunal o el órgano administrativo que conoce del recurso, se  
sustituye, en cuanto a funciones de decisión, al inferior que  
pronunció determinada sentencia a la cual en un momento deter-  
minado se cuestiona, confirmando, revocando o modificando a és  
te. Tratándose del amparo, el órgano jurisdiccional el cual -  
incumbe su conocimiento, no sólo no reemplaza a la autoridad -  
responsable, sino que la juzga por lo que lo atañe a su actua  
ción inconstitucional, calificando así sus actos conforme al -  
ordenamiento supremo, sin decidir acerca de sus pretensiones-  
originarias del quejoso (contribuyente), cuando el acuerdo re  
caído a ellas no implique contravenciones a la Ley Fundamental.

Por otro lado, diremos que un juzgado de distrito en  
materia administrativa conoce actualmente de amparos contra le  
yes presentados al Poder Judicial Federal, y desde luego, con-  
tra otras disposiciones generales: reglamentos, acuerdos, de -  
cretos, cuando son materialmente administrativas. Es decir, pa  
ra determinar si un ordenamiento es administrativo o no, se -

debe atender a la naturaleza intrínseca del mismo.

Además, estos juzgados conocen del amparo contra actos de autoridades administrativas en general.

Pues bien, la competencia de los tribunales colegiados en materia administrativa, además de revisar las sentencias definitivas dictadas por los tribunales administrativos, - cuando éstas deciden el juicio en lo principal, así como de resoluciones que ponen fin al juicio.

Se ha señalado por el maestro Gongora Pimentel que "el juicio de amparo en materia administrativa tiene algunas características especiales: a) está sujeto a la oportunidad y a la conveniencia de las decisiones políticas de las autoridades-responsables; b) representa la lucha de los justiciables en contra de las inmunidades del poder del Estado; y, c) requiere de una mayor intervención de las partes en el procedimiento de elaboración de los proyectos de sentencia dictados por los órganos constitucionales de control"(102)

La Ley de Amparo no contiene precepto alguno que contemple la posibilidad de que las partes puedan conocer el proyecto de sentencia, ni se les da la oportunidad de objetarlo o bien de apoyarlo.

Señala al respecto el maestro Cervantes Ahumada, que los arts. 182 y 184 de la Ley de Amparo "deben adicionarse, para que tanto ante la Suprema Corte como en los tribunales Colegiados, se ponga una copia del proyecto a disposición de cada parte, sin costo alguno, para que puedan objetarlo dentro del término de cinco días. Para que también se permita que las partes entreguen sus escritos de objeciones en la Secretaría para que se distribuyan a los integrantes del órgano judicial. Poste  
(102) Góngora Pimentel, G. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo (Temas de juicio de amparo en materia administrativa). 3a. Ed. Porrúa. 1990. p. 31

riormente a la expiración del término para presentar el escrito de objeciones, hállase presentado o no, se dictará la resolución que corresponda"(103)

En relación con la procedencia de dicho juicio y de acuerdo a lo anteriormente expuesto, vemos que, es evidente que el ideal de un sistema democrático que se denomine "Constitucional o Constitucionalista" tendrá como objetivo fundamental mantener intocable el Ordenamiento Supremo, y será a través del Derecho cuando garantice el aseguramiento del principio de supremacía con que esta investido respecto de la legislación del principio de supremacía con que esta investido respecto de la legislación secundaria. Hemos reiterado, en efecto que es la Constitución el cuerpo normativo en que, al menos teóricamente, el PUEBLO, en ejercicio de la potestad soberana de que él es el titular real, y será esta -la Constitución-, el lugar en donde vea cristalizado sus designios, es decir; sus aspiraciones. Sin embargo, su operatividad esta sujeta a ciertas hipótesis contempladas en las siguientes ejecutorias en las que la Suprema Corte definió la finalidad del amparo y de la sentencia que en él se dicte:

Sem. Jud. de la Fed. "Jurisprudencia. Tomo LXVI, páginas 218, 25, 47, 2620. Amparo, Materia del.- El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 Constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales y las fracciones II y III del precepto mencionado deben entenderse en un sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados o si éstos invaden la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso que reclame violación de garantías individuales en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador -

(103) Citado por Góngora P., G. Ob. Cit., p. 31.

constituyente hubiera querido conceder la facultad de pedir am paro para proteger cualquiera violación de la Constitución, am que no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hu iera establecido, pero no fue así, pues a través de las Con stituciones de 1857 y 1917 y de los Preceptos Constitucionales - y Actas de Reforma que le precedieron, se advierte que los le gisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones de la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnímodas para oponerse a todas las providencias in constitucionales, por medio del juicio de amparo, sino quisie ron establecer este sistema tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales"(104)

Las autoridades no pueden promover el juicio de am paro. Véase las siguientes ejecutorias de la Suprema Corte:

"Fisco, Improcedencia del Amparo promovido por el.- El Fisco, cuando usa su facultad soberana de cobrar impuestos, multas y otras pagos fiscales, obra ejerciendo una prerrogativa inherente a su soberanía, por lo cual no puede concebirse - que el Poder pida amparo en defensa de un acto del propio Po - der. Y esto es evidente, pues cuando ante el Tribunal Fiscal de la Federación ocurre el Fisco FEderal, o sea el Estado, por conducto de uno de sus órganos. si es verdad que acude como par te litigante, también lo es que el acto que defiende no difiere del acto genuino de autoridad, el cual no puede ser conside rado como un derecho del hombre o como una garntía individual, para el efecto de la autoridad que lo dispuso estuviera en ap titud de defenderlo mediante el juicio de amparo, como si se - tratara de una garantía individual suya"(105)

Quinta época:

- (104) Martínez L., L. Derecho Fiscal Mexicano. Impresos Seleccionados México. 2a Ed. 1962. p. 332.
- (105) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 3a. parte. 2a. Sala. Sec. Segunda Materia Fiscal. 1985. p.428.



Tomo LXV, pág 4413 . Departamento de Impuestos sobre Bebidas Alcohólicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tomo LXVI, pág 583. Agente del Ministerio Público - Federal.

Tomo LXVI, pág 219. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tomo LXVI, pág 2717. Departamento de Impuestos del Timbre y sobre Capitales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tomo LXVI, pág 2717. Departamento de Impuestos Especiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Así como la Ley considera como requisito esencial - de la demanda el perjuicio del quejoso, también de intervención en el juicio de garantías, a aquel que pueda sufrir un perjuicio con la concesión del amparo, dándosele así la denominación de Tercero Perjudicado; estableciéndose que se reputa como tal a "la persona o personas que hayan gestionado en su favor el - acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del - trabajo, o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado" (art. 5 fracc. III de la Ley de Amparo).

Esta disposición legal está corroborada por la jurisprudencia de la Suprema Corte que en su parte relativa, señala:

**"TERCER PERJUDICADO EN EL AMPARO.-** En los amparos - contra las resoluciones disyintas de la judicial, la ley reconoce como partes, a las personas que hayan gestionado el auto contra el cual se reclama"(106)

(106) Semanario Judicial de la Federación. Apéndice al Tomo - CXVIII, Tesis 1073. Tesis 250 de la Compilación 1917-1965 Segunda Sala.

Igualmente, se señala por ejecutoria de la Suprema Corte lo siguiente:

"**TERCER PERJUDICADO.**- No puede tenerse a nadie perjudicado en los amparos administrativos, cuando los actos que se reclamen han sido seguidos de oficio por las autoridades a quienes se señala como responsables." Sem JUD. de la Fed. Tomo-XVIII pág 858"(107)

Como se ve, para que una persona sea considerada como tercero perjudicado en un amparo administrativo, se requiere que haya una gestión expresa ante las autoridades responsables para obtener la realización a su favor del acto o de los actos reclamados.

Aunque las anteriores ejecutorias entorno a la idea del tercero perjudicado se refieren a los juicios de amparo - que versen sobre la materia civil, debe por analogía entenderse se aplicable a los amparos en materia administrativa, pues atendiendo estrictamente al requisito de la gestión necesaria - del acto reclamado que mencionamos con anterioridad, los sujetos que sin haberla formulado pero que tengan derechos derivados del citado acto, quedarían en un estado de indefensión dentro del proceso constitucional. Por otro lado, es incongruente que en amparos civiles el tercero perjudicado sea toda persona que tenga intereses jurídicos opuestos a los del quejoso, y que en juicio de garantías sólo tengan esta calidad los sujetos que hubieren gestionado en su favor el acto reclamado. Para obviar dicha incongruencia general de tercero perjudicado - que ha elaborado la jurisprudencia de la Tercera Sala de la Suprema Corte, debe también referirse a los juicios de amparo - administrativos.

Así lo ha entendido ya la jurisprudencia de la Segunda Sala de dicho Alto Tribunal -Apéndice 1975. Tesis 536. Segunda Sala (Tesis 414 del Apéndice 1985) al considerar como - (107) Citada por Martínez L., L. Ob. Cit., p. 335.

tercero perjudicado en amparo sobre materia administrativa a quien tenga un derecho protegido por la ley que pudiera ser lesionado por la sentencia constitucional que favorecía al quejoso.

La tesis jurisprudencial, a la cual hacemos referencia establece:

"En el juicio de garantías en materia administrativa es tercero perjudicado, de conformidad con el artículo 5, fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo, quien haya gestionado en su favor el acto que se reclama, tiene asimismo esta calidad la persona que, si bien no gestionó en su propio beneficio el acto combatido, intervino como contraparte del agraviado en el procedimiento que antecedió al acto que se impugnó siempre que dicho procedimiento se haya desenvuelto en forma de juicio ante la autoridad responsable, con arreglo al precepto que se cita en su inciso a). Por otra parte, admitiendo que, dado los términos del artículo 14 constitucional, los anteriores supuestos no agotan todos los casos en que debe reconocérsele a una persona la calidad de tercero perjudicado, cabe establecer que para tal reconocimiento se requería indispensablemente que la misma persona fuera titular de un derecho protegido por la ley, - del cual resultara privada o que se viera afectado o menoscabo, por virtud de la insubsistencia del acto reclamado que traiga consigo la concesión del amparo, sin que baste, por tanto, que quien se dice tercero sufra, con ocasión del otorgamiento de la protección federal, perjuicios en sus intereses económicos"(108)

Por otro lado, si la acción constitucional se entabla contra sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, el tercero perjudicado invariablemente es la Secretaría de Hacienda, según Ejecutoria:

"Secretaría de Hacienda.-Es tercera perjudicada en (108) Burgoa O., I. El Juicio de Amparo. Ob. Cit., p. 347.

los amparos contra el Tribunal Fiscal.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene el carácter de tercer perjudicada en los juicios de garantías entablados contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación" Jurisprudencia Semanario Judicial de la Federación. Tomo LIII página 1095"(109)

En lo referente a las garantías violadas (art. 14 constitucional). Particularmente en lo que se refiere a las formalidades esenciales del procedimiento, diremos que no son las normas procesales señaladas en las leyes tributarias o Código Fiscal, cuya violación debe reclamarse usando los medios autorizados en esos ordenamientos y no procede, en su contra, el juicio de amparo. Se señala por Ejecutoria:

"Procedimiento.- Formalidades esenciales del.- La garantía de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refiere el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, se contrae, como en ese precepto se expresa, al juicio y por lo mismo no puede extenderse a los recursos que dentro del mismo juicio se interpongan, recursos cuya reglamentación no corresponde al citado artículo constitucional, sino al derecho común" Sem. Jud. de la Fed. Tomo LXVIII, pág. 2885(110)

Por lo que hace al Derecho de Audiencia; éste se encuentra garantizado en el art.14 constitucional en toda clase de procedimiento, incluyendo el Fiscal. Véase la siguiente Ejecutoria:

"Posesión.- El artículo 14, al garantizar la posesión, se refiere tanto a las autoridades judiciales como a las administrativas, por las que éstas, lo mismo que aquellas, no pueden privar a nadie de sus propiedades, posesiones, o derechos, sin haberlo oído previamente en defensa, si así procede según el procedimiento aplicable. Sem. Jud. de la Fed"(111)

(109) Martínez L., L. Ob. Cit., p. 335.

(110) Idem. p. 337.

(111) Idem.

Como esa ejecutoria, dispone el derecho de audiencia debe ser ejercitado conforme a la ley del acto, sin que esto - quiera decir que pueda haber leyes que desconozcan la garantía, que debe estimarse de la manera más amplia, sea que la ley ordinaria reconozca o no el derecho de ser oído en defensa, en que se reciban las pruebas y alegaciones del agraviado.

El inciso XV del art. 73 de la Ley de Amparo establece como causa de improcedencia que exista en las leyes tributarias algún medio de defensa legal que pueda ocasionar la modificación, revocación o nulificación del acto reclamado, siempre que por ese medio pueda obtenerse la suspensión del mismo - acto.

El amparo procede únicamente cuando el acto que se - reclame es definitivo, esto es, hayan quedado agotados todos - los medios de defensa que autorizan las leyes tributarias o el Código Fiscal. Cuando existan dos medios de defensa, se considera que el acto es definitivo al quedar resuelto cualquiera - de ellos, sin tener que esperarse la resolución del otro.

Debido a que nuestro propósito no es hacer un estudio detallado del juicio de amparo, sólo queremos hacer mención de los acrgos de procedencia del amparo indirecto al igual que del amparo directo en materia fiscal.

#### **El Amparo Indirecto.**

En términos generales, éste procede:

- a) Contra leyes que por su sola expedición causen - perjuicio al particular.
- b) Contra actos de la autoridad fiscal que impliquen violación directa de garantías. En este caso el particular (Contribuyente) puede elegir entre acudir a los medios de defensa - ordinarios o recurrir al amparo.
- c) Contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación distintos de la sentencia definitiva. Ejemplo de esto sería, - una resolución interlocutoria dictada durante la tramitación del

juicio de nulidad, es decir; resoluciones distintas de la sentencia que pone fin y resuelve el asunto, por ejemplo la resolución que desecha una demanda o la que sobresee el juicio.

#### **El Amparo Directo.**

El amparo directo en materia fiscal procede contra las sentencias definitivas del Tribunal Fiscal de la Federación sin embargo; en épocas anteriores sus sentencias eran consideradas como simples actos administrativos sólo impugnables en amparo indirecto. No fue sino hasta 1968, cuando la Ley de Amparo fue reformada, conforme a la cual las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación quedaron equiparadas a las del Poder Judicial y, por lo tanto, impugnables en amparo directo cuando se considere que hay violación de garantías.

#### **b) LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA FISCAL (LA PROPORCIONALIDAD Y LA EQUIDAD).**

La jurisprudencia tiene una gran importancia como fuente formal en nuestra legislación impositiva, debido a que la mayoría de las reformas e innovaciones que se introducen a nuestras leyes fiscales, obedecen a sentencias que los órganos jurisdiccionales han emitido en una serie de casos análogos.

En efecto, la jurisprudencia ha influido frecuentemente en las reformas a las leyes fiscales: casi siempre las innovaciones adversas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que han emitido el Tribunal Fiscal de la Federación, los Juzgados de Distrito a la Suprema Corte, en relación con problemas o situaciones en las que han sido el ánimo del legislador que el contribuyente deje de pagar, sino que esa posibilidad deriva de una laguna o un error de técnica legislativa en la ley tributaria.

¿Qué se entiende por Jurisprudencia? Este vocablo ha sido enfocado principalmente a dos aspectos. El primero de ellos deriva del latín juris (Derecho) prudencia (sabiduría) y es -

usado para denominar en modo muy amplio y general a la ciencia del Derecho.

Sin embargo, es su segunda acepción la que nos interesa para los fines del tema que se esta analizando. Así la jurisprudencia alude al "conjuntos de pronunciamientos de carácter jurisdiccional dictados por órganos judiciales y administrativos"(112)

El maestro Ignacio Burgoa señala que la jurisprudencia "se traduce en las consideraciones, interpretaciones, razonamientos y estimaciones jurídicas que hace una autoridad judicial en un sentido uniforme e ininterrumpido, en relación con cierto número de casos concretos semejantes que se presentan a su conocimiento, para resolver un punto de derecho determinado"(113)

Otros como Arrijoja Viscaíno, señalan que es "la interpretación habitual, constante y sistemática que llevan a cabo los tribunales con motivo de la resolución de los casos que son sometidos a su jurisdicción y que, por disposición de la ley, se convierte en precedente de observancia obligatoria para fallos posteriores, tanto para el órgano jurisdiccional que la establece, como para los tribunales que substancian instancias anteriores"(114)

Ciertamente todo tribunal, para la resolución de los casos que le competen, debe efectuar una previa interpretación de la ley que va a aplicar, desentrañando su contenido y precisando las consecuencias jurídicas que se deriven de las hipótesis normativas que contiene. Debido a que los casos expuestos ante los órganos jurisdiccionales, pueden en un momento determinado, repetirse, es seguro que las interpretaciones también se

(112) Enciclopedia Jurídica Omeba. T. XVII p. 621.

(113) Burgoa O., I. El Juicio de Amparo. Ob. Cit., p. 818.

(114) Arrijoja V., A. Derecho Fiscal. Ob. Cit., p. 61.

repitan, inclusive, en forma habitual, y constante. Si reunidos esos elementos, por ley se establece que los criterios interpretativos así señalados se apliquen de manera invariable para la solución de los casos que en el futuro lleguen a presentarse, - se crea así la Jurisprudencia, en lo que en nuestro caso nos interesa. Ya creada la jurisprudencia, también por disposición de ley, obliga como criterio interpretativo de la ley para casos semejantes, tanto al órgano jurisdiccional que lo estableció como a los tribunales que le sean jerárquicamente inferiores y a los que les corresponda la substanciación de las instancias previas. Así tenemos que en la primera instancia de una controversia hacendaria se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación; en tanto que la segunda se desahoga, según el monto o la importancia del asunto de que se trate, ante un Tribunal Colegiado en materia administrativa o ante la Suprema Corte. Así pues, la jurisprudencia dictada por este último tribunal es de observancia obligatoria para los dos primeros.

En nuestro caso, es decir; en materia administrativa, tres son los tribunales del fuero federal por la ley para fijar jurisprudencia: la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa, y el Tribunal Fiscal de la Federación. Vamos a desarrollar de manera breve dicha actuación:

**La Jurisprudencia de la Suprema Corte:** Como es sabido ésta se integra por cuatro salas (penal, administrativa, civil y laboral) cada una integrada por cinco Ministros, más un Presidente que no forma de ninguna manera de ellas: de igual forma - la Corte puede funcionar tanto en Pleno, a través del concurso de la totalidad de los Ministros, o por Salas, de acuerdo con lo que disponen las respectivas leyes procesales. De ahí que su jurisprudencia pueda ser de Pleno o de Sala. Así, en materia financiera existe la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte y la jurisprudencia de la Sala administrativa, que es la que



compete la substanciación, en última instancia, del contencioso tributario.

Respecto a la jurisprudencia del Pleno diremos que ésta se forma mediante cinco ejecutorias que sustenten el mismo criterio respecto de casos similares, no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros; en tanto que las ejecutorias de la Sala Administrativa constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto por ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por lo menos por cuatro ministros; el maestro Burgoa Oriuela señala -en relación con el art. 192 de la Ley de Amparo, que se refiere a la formación de la jurisprudencia de la Suprema Corte-, que es "incompleto e incurre en un error a través de la connotación de palabras "lo resuelto". En efecto, la parte formal de una sentencia en que se hacen las consideraciones, razonamientos e interpretaciones jurídicas, que es en lo que consiste substancialmente la jurisprudencia, está constituida precisamente por los "considerandos"(115)

Conforme a lo establecido por los arts. 192 y 193 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia estipulada por el Pleno y por las Salas de la Suprema Corte "es obligatoria para las mismas Salas y para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito; Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, Tribunales Administrativos y del Trabajo Locales y Federales.

De modo que, con base en estos preceptos a la investigación que nos ocupa, nos percatamos con que la jurisprudencia de la Suprema Corte es de observancia obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales competentes en materia fiscal-Pleno y Sala Administrativa de la Corte, Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, Juzgados de Distrito y Tribunal Fiscal de la Federación, el que reviste el carácter de

(115) Burgoa O., I. El Juicio de Amparo. Ob. Cit., p. 826.

**Tribunal Administrativo.**

Es de señalar que aun cuando el fin que persigue es el de establecer criterios uniformes y firmes en lo referente a la interpretación de la Constitución, leyes, reglamentos y tratados internacionales, resultaría ilógico considerarla eterna e inmutable, debido esto, a la evolución misma del derecho como consecuencia de factores circunstanciales que influyen sobre la realidad social. Así vemos que en art. 194 de la citada Ley de Amparo establezca que: "La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por catorce ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; cuatro, si es de una sala..."

**Jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa:** Con base en lo establecido por los arts. 107 fracc. V., inciso b), de la Constitución Política, 158 de la Ley de Amparo y 25, fracc. III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa sustanciar en última instancia los juicios que se hayan tramitado inicialmente ante el Tribunal Fiscal de la Federación cuando la cuantía del negocio no sea de importancia y trascendencia para los intereses de la Nación, ya que, de no ser así, resultarán de la competencia, también en última instancia, desde luego, de la Suprema Corte.

Como regla general, los asuntos resueltos por esta clase de Tribunales no son susceptibles de ulterior revisión por parte de la Suprema Corte, se les ha facultado para establecer jurisprudencia con base en los siguientes reglas:

- a) Sus ejecutorias constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ocasiones consecutivas, no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que la integran.

b) Su jurisprudencia puede interrumpirse, dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario, aprobada por unanimidad de votos de los Magistrados respectivos:

c) En caso de presentarse en los Tribunales Colegiados tesis contradictorias, los Ministros de la Corte Suprema, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales, o aquellos que intervinieron en los juicios en que dichas tesis hubieren sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Sala correspondiente de la Corte (Sala Administrativa en lo referente a negocios fiscales), la que decidirá qué tesis debe prevalecer.

d) La jurisprudencia establecida, será obligatoria para los propios Tribunales Colegiados de Circuito, al igual que para los Juzgados de Distrito, Tribunales Judiciales del Fuero Común, Tribunales Administrativos (Tribunal Fiscal de la Federación) y del Trabajo, que funcionen dentro de su jurisdicción territorial.

La importancia de esta actividad jurisprudencial, radica en el hecho de que si bien es cierto que no se relaciona con la resolución de cuantiosos asuntos o por la trascendencia de ellos para los intereses de nuestro país, también lo es que a través de ella se van instaurando numerosos precedentes que coadyuvan a resolver los frecuentes problemas entre el Fisco y los Contribuyentes, de cuya justa y adecuada atención, depende, en gran número, la subsistencia de una justicia fiscal como medio de defensa en favor de los Contribuyentes; en correlación con esto, estaría en favor del Poder Judicial Federal una plausible conducta como salvaguarda de los intereses de los Contribuyentes frente a la Autoridad Fiscal.

En relación con el Tribunal Fiscal de la Federación-

y con base en su Ley Orgánica de éste, diremos que siendo un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, integrado por dieciséis sala regionales, una Sala Superior y presidida por un Presidente; le corresponde conocer en primera instancia de los juicios promovidos contra resoluciones definitivas provenientes de las autoridades fiscales federales. Por tanto, puede señalarse que es el frente inicial del procedimiento contencioso tributario.

En tal calidad, la ley le atribuye la facultad de dictar jurisprudencia, aunque sin los alcances que tiene la emanada de la Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa, Dicha jurisprudencia requiere como elementos para su integración, los siguientes:

a) Se establece únicamente por la Sala Superior al resolver sobre tesis contradictorias sustentadas por dos o más Salas Regionales, o bien, cuando en asuntos de su competencia, la Sala Superior sustente reiteradamente en tres sentencias sobre el mismo asunto idéntica tesis, siempre y cuando en ambos casos las resoluciones respectivas sean aprobadas por el voto favorable de cuando menos seia de los nueve Magistrados que la componen. Esta jurisprudencia será obligatoria para las Salas Regionales y sólo la Sala Superior podrá variarla.

b) Cuando se modifica es a través del siguiente procedimiento: cuando una Sala Regional al dictar una sentencia violatoria de la propia jurisprudencia del Tribunal, la parte afectada puede interponer ante la Sala Superior un recurso que se denomina de queja. - Si al resolver dicho recurso la Sala Superior, en vez de ratificar el criterio preexistente se adhiere al de la Sala Regional o, inclusive, produce uno distinto por el voto favorable de cuando menos seis de sus Magistrados, habrá sentado nueva jurisprudencia.

Ahora bien, en relación con los principios de Proporcionalidad y Equidad diremos que:

Estas dos máximas, cuya significación conceptual es de la mayor trascendencia para determinar los lineamientos esenciales de todo nuestro sistema tributario, son dos aspectos sumamente debatidos dentro de nuestro Derecho Fiscal, debido a que unánimemente se considera que la principal característica que toda ley tributaria debe poseer es la de establecer contribuciones que sean precisamente proporcionales y equitativas.

Por lo anterior, creemos conveniente exponer brevemente la problemática que han suscitado dichos principios, tomando como base, opiniones de algunos especialistas en la materia con los cuales coincidimos, sin pasar por alto lo establecido en nuestra Carta Magna y particularmente en la jurisprudencia emanada de nuestro Supremo Tribunal.

El art. 31 frac. IV de nuestra Carta Magna establece que al contribuir a los gastos públicos los obligados deben hacerlo "de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"

En jurisprudencia realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se estableció que la proporcionalidad y la equidad de los impuestos constituyen una garantía individual, aun cuando el precepto se encuentra localizado fuera del capítulo respectivo de constitución; para muestra de ello, obsérvese la siguiente jurisprudencia:

"Equidad y Proporcionalidad de los Impuestos.- Aunque la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte, en ejecutorias anteriores, estableció que la falta de proporcionalidad y equidad del impuesto no puede remediarse por medio del juicio de amparo, es conveniente modificar dicha jurisprudencia, estableciendo que sí está el Poder Judicial capacitado para revisar los decretos o actos del Poder Legislativo, en cada caso especial, cuando aparezca que el impuesto es exorbitante y ruinoso,

o que el legislativo se ha excedido en sus facultades constitucionales. Aun cuando el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad del impuesto, como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho si es una violación de garantías individuales, la lesión de este derecho si es una violación de garantías, por lo que, si se demanda ante el Poder Judicial el amparo contra una ley que establezca un impuesto exorbitante y ruinoso, no puede negarse la protección federal, diciendo que el Poder Judicial no es el capacitado para remediar dicha violación y que el remedio contra ella se encuentra en el sufragio popular, pues, en tal caso, se haría nugatoria la fracción I del art. 103 de la Constitución, y la misma razón podría invocarse para negar todos los amparos que se enderezaran contra leyes o actos del Poder Legislativo.- Tesis 543. Apéndice. p. 1004.(116).

En igual forma en tesis jurisprudencial posterior, se señala:

"Equidad y Proporcionalidad de los Impuestos.- El tribunal pleno ratifica la jurisprudencia 543 del apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicada en 1955, que sostiene que el Poder Judicial está capacitado para revisar, a través del juicio de amparo, los decretos o actos del Poder Legislativo. Las condiciones a que se refiere dicha jurisprudencia, de que el Poder Legislativo se haya excedido en sus facultades constitucionales, se refieren al problema de fondo, es decir, así debe o no concederse el amparo contra la respectiva ley tributaria; pero que no constituyan un tema de procedencia o improcedencia del juicio de garantías. Amp. en Rev. 5983/57 Inf.-1960. Pl. p. 138.(117)

(116) Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones) Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Legislatura LII. T.V. 1985. Arts. 28 a 37 p. 13.

(117) Idem.

Antecedentes de esta garantía se han hecho remotos-hasta la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa, que en su numeral 13 dispone que "para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de la administración, es indispensable una contribución común, que debe ser igualmente entre los ciudadanos en razón de sus facultades" Por otro lado, la Constitución de Cádiz, en su artículo 339 establece que: "Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles en proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno"

En nuestro país podemos observar algunos antecedentes que destacan, así observamos que en el punto 22 de los Sentimientos de la Nación o 23 puntos sugeridos por José Maria Morelos para la Constitución de 1814, suscritos en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, se establece que "se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que más agobian, y que se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias, u otra carga ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros, pues con esta corta contribución, y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados.

En el México independiente aparece por primera vez en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de 10 de enero, que dispuso que "Todos los habitantes del imperio deben contribuir en razón de sus proporciones, a cubrir las urgencias del Estado"(art. 15)

De igual forma observamos que en la Constitución de 29 de diciembre de 1836 suscrita en la Ciudad de México; se establecía en su fracc. II lo siguiente:

Art. 3o "Son obligaciones del mexicano"

I.- Cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y le comprendan.

Asimismo, la Constitución de 5 de febrero de 1857 se ñalaba: "Es obligación de todo mexicano:

II.- Contribuir para los gastos públicos, así de la fedración como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia, que se mantiene a la fecha, en los siguientes términos:

Destino de los Impuestos.- Impuestos en relación con los obligados a pagarlos. De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero, que sea proporcional; segundo, que sea equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución, ya que ésta no concedió una facultad omnímoda para establecer lasexacciones que, a juicio del Estado, fueren convenientes, sino una facultad limitada por esos tres requisitos. Tesis Juris. Apéndice al T. CXVIII p. 1000"(118)

El maestro Flores Zavala, en su obra Finanzas Públicas Mexicanas considera que "debemos entender como un solo concepto las palabras 'proporcional y equitativa; dado que en su opinión del Constituyente de 1856 no era, al igual que el de 1917, ningún tecnico en materia tributaria, por lo que debió haberse inspirado en las ideas de Adam Smith muy en boga en esa época"(119)

En efecto, hay que recordar que este autor inglés-  
(118) Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones) Ob. Cit., p. 12.

(119) Citado por Margañ M., E. La Constitución y algunos aspectos de Derecho Tributario. Ob. Cit., p. 107.



en el primero de sus cuatro principios de los impuestos, nos dice que: "los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno, en cuanto sea posible, en proporcionar a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal".- En la observancia o en la omisión de ésta máxima consiste lo que se llama igualdad o desigualdad de la imposición"(120)

El estudio de proporcionalidad y la equidad de los tributos se presentó por primera vez a fines del siglo pasado y correspondió a Vallarta emitir una sentencia, en la cual se analiza lo que debe entenderse por proporcionalidad y equidad. El problema que se planteó en esa sentencia fue el siguiente: al crearse el Impuesto sobre Hilados y Tejidos, los fabricantes de estos productos, que esencialmente residían en los Estados de Coahuila, Tlaxcala y Nuevo León, acudieron al juicio de amparo alegando, entre otras cosas, que ese impuesto no era proporcional y equitativo, en virtud de que no se aplicaba a capitales fincados entre otras industrias y a otros fabricantes, sino solamente a aquellos que se dedicaban a la producción de hilados y tejidos: que por consiguiente, era una ley privativa. Los jueces de Distrito de Tlaxcala y Coahuila concedieron el amparo, no así el de Nuevo León.

A lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de Ignacio L. Vallarta, razonó en forma correcta al sostener que "no debemos entender que hay falta de proporcionalidad y equidad cuando el impuesto que se establece no es cubierto por todos los habitantes de la República, sino que basta con que se aplique a todas aquellas personas que realicen actividades que queden comprendidas dentro del objeto de la Ley, pretender que el Impuesto sobre Hilados y Tejidos lo pague también, para que reúna los requisitos de proporcionalidad y equidad, un asalariado o un comerciante o un indus-

(120) Smith. A. La Riqueza de las Naciones. Fondo de Cultura Económica. 1938. p. 726.

trial que no se dedica a la producción de hilados y tejidos, - es tener un criterio erróneo sobre lo que debe entenderse por - proporcionalidad y equidad. Además, el hecho de que los fabri - cantes de hilados y tejidos se encuentran concentrados princi - palmente en tres zonas de la República, no significa que la Ley es privativa, ya que ella no nos está diciendo que solamente se aplicará a los fabricantes de hilos y tejidos radicados en las ciudades de Tlaxcala, Saltillo y Monterrey.(121)

Por otro lado la Suprema Corte ha señalado que todo - impuesto debe reunir los requisitos de proporcionalidad y equi - dad, ya que al hablar en plural de la presión de que son dos - los requisitos que debe satisfacer todo tributo para ser consti - tucional: el de proporcionalidad por un lado y el de equidad - por el otro. Así vemos por ejemplo:

"Proporcionalidad y Equidad Tributaria establecidas - en el artículo 31, fracción IV, constitucional.- El artículo 31 fracción IV, de la Constotución, establece los principios de - proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contri - buir a los gastos públicos en función de su respectiva capaci - dad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de - sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este princi - pio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad - económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente - superior a los medianos y reducidos recursos. El cumplimiento - de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, - pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en mon - to superior los contribuyentes de más elevados. Expresado en o - tros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con - la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser grava - da diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que -

(121) Lozano. Antonio de J. Voto del Sr. Lic. D. Ignacio L. Va - llarta. T.II. 1984. p. 10.

en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe en contrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, - los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación - de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, - etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula"(122)

Amparo en revisión 2500/83. Servicios Profesionales-Tolteca, S.C. 25 de septiembre de 1984. Mayoría de 16 votos. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos. Disidentes: Alfonso López Aparicio y Raúl Cuevas Mantecón. (Sostienen lo mismo):

Amparo en revisión 5413/83. Fábrica de Loza "El Anfora" S. A. 10 de octubre 1984. Mayoría de 15 votos. Ponente: - Francisco H. Pavón Vasconcelos. Disidente: Raúl Cuevas Mantecón.

Amparo en revisión 3449/83. Fundidora de Aceros Tepeyac, S. A. 10 de octubre de 1984. Mayoría de 14 votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas. Disidente: Raúl Cuevas Mantecón.

Amparo en revisión 441/83 Cerillos y Fósforos "La Imperial" S. A. 6 de noviembre de 1984. Mayoría de 14 votos. Ponente: Eduardo Langley Martínez. Disidentes: Alfonso López Aparicio y Raúl Cuevas Mantecón.

Séptima Epoca: Vols. 187- 192. Primera Parte, Pág.-

79.

(122) Tribunal Pleno. Tesis y Precedentes. la. parte J a la 2- 1988. p. 1160.

Amparo en revisión 554/83.- Compañía Cerillera "La-Central" S. A.- 12 de junio de 1984.- Mayoría de 14 votds.- Ponente: Mariano Azuela Gúitron.

Margaín Manautou también considera que "son dos conceptos y no uno solo los que contienen las palabras 'proporcional y equitativa'. Que un tributo sea proporcional, significa que comprenda por igual, de la misma manera a todos aquellos - individuos que se encuentran colocados en la misma situación o circunstancia; que sea equitativa, significa que el impacto - del tributo sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación"(123)

Sin embargo, para De la Garza "la exigencia de proporcionalidad y de equidad que establece la fracción IV del artículo 31 Constitucional es una justicia tributaria" y agrega-"que en esta materia impera la justicia llamada distributiva, - la cual tiene por objeto directo los bienes comunes que hay que repartir y por indirecto solamente las cargas, entre ellas los tributos. En la distribución de las cargas, la justicia distributiva exige tratar a los iguales como iguales y a los desiguales como desiguales"(24)

A manera de conclusión, y atendiendo a la evolución que ha venido experimentando la legislación tributaria mexicana, bien puede sostenerse que son dos conceptos y no uno solo los que contienen las palabras "proporcional y equitativa" Así pues, diremos, que la "proporcionalidad" esta enfocada a la concepción de una parte de algo; está referida fundamentalmente a una parte de alguna cosa con características económicas- de lo que deducimos que el tributo debe ser establecido en proporción a la riqueza de la persona sobre la que va a incidir.-

(123) Margaín M., E. La Constitución y algunos aspectos del Derecho Tributario Mexicano. Ob. Cit., p. 109.

(124) De la Garza., S. F. Ob. Cit., p. 274.

La "equidad" por su parte, debe derivarse de aquella idea de la justicia del caso concreto; de la aplicación a las que se encuentran en igualdad de circunstancias.

De lo anterior podemos decir que estos dos conceptos encierran diferentes concepciones que a continuación se señalan:

#### Proporcionalidad

- 1.- Atiende a la capacidad económica de los contribuyentes y a la correcta distribución de las cargas fiscales entre las fuentes de riqueza existentes en una nación.
- 2.- Está vinculado con la economía general del país.
- 3.- Atiende fundamentalmente a las tasas, cuotas o tarifas tributarias.
- 4.- Se inspira en criterios de progresividad.
- 5.- Prosigue la implantación de justicia en todo sistema tributario nacional.
- 6.- Busca la desigualdad, a fin de afectar económicamente en mayor medida a las personas de mayores ingresos.
- 7.- Existe en función de la percepción de ingresos, -

#### Equidad

- 1.- Se refiere específicamente al problema de igualdad de los causantes ante la Ley.
- 2.- Se relaciona con la posición del contribuyente frente a la ley.
- 3.- Se ocupa de los demás elementos del tributo con exclusión de las cuotas tarifas.
- 4.- Se basa siempre en una noción de igualdad.
- 5.- Es por excelencia, la aplicación de la justicia a casos concretos.
- 6.- Trata igual a los iguales y en forma desigual a los colocados en situación de desigualdad.
- 7.- Exclusivamente trata de que se encuentre obligados a-

utilidades o rendimientos y de existencia de fuentes de riqueza gravables.

determinada situación los - que se hallen dentro de lo establecido por la Ley, y - que no se encuentren en esa misma obligación, los que - están en situación jurídica diferente.

8.- Regula la capacidad con - tributiva de los ciudadanos.

8.- Regula hipótesis normativas nacimiento y plazo de las - contribuciones.

9.- Vincula directamente con - el entero de las contribu - ciones necesarias para su - fragar gastos públicos.

9.- Se relaciona con la regula - ción justa y adecuada del - procedimiento recaudatorio - en sí.

10.-Opera en atención a la ca - pacidad de cada contribu - yente, lo que motiva que - los que tienen bienes eco - nómicos paguen mayores - tributos.

10.-Opera con respecto a las - personas al ser sujetos pa - sivos de un mismo tributo, - deben tener igual situación - frente a la ley que estable - ce en todas las facetas de - su regulación con excepción de la relativa a sus respec - vas capacidades económi - cas.(125)

### c) EL RECURSO DE REVISION FISCAL.

Todo acto de la Administración Pública debe estar - fundado en leyes u ordenamientos tales, que esten acordes con lo establecido en nuestra Carta Magna. Sin embargo, en ocasiones el Poder Público no se ajusta a los ordenamientos en que -

(125) Facultad de Contaduría y Administración. U.N.A.M. Consul - torio Fiscal. Año. 3 Núm. 31. 1989. p. 63.

se funde, esto debido., por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o inclusive, arbitrariedades - de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que origina - violaciones de los derechos de los contribuyentes, inclusive de los que legítimamente le corresponden a la misma Administración Pública.

Frente a actos de tal naturaleza se ha reconocido - la necesidad, para evitar un recargo en las labores de los Órganos jurisdiccionales, y por considerarse que los actos de los inferiores deben estar sujetos a revisión por las autoridades superiores, de dotar a los particulares de medios o recursos de defensa ante la propia Administración Pública, a través de los cuales puede lograrse la nulificación de los actos o resoluciones dictadas con violación a la ley aplicada.

Ahora bien, en lo que concierne al Recurso de Revisión Fiscal, diremos que este es el aspecto que ha sufrido múltiples modificaciones, tomando en cuenta que el texto original del primer párrafo de la fracción I del mencionado precepto introdujo una apelación federal ante la Suprema Corte de Justicia, con el anacrónico nombre de súplica, contra sentencias dictadas en segunda instancia por los tribunales federales o locales. Este recurso fue reglamentado por la Ley de Amparo de 20 de octubre de 1919, en su título II, artículos 131 a 146. La propia súplica se regulaba como una instancia que los particulares podían elegir en relación con el juicio de amparo contra sentencias - de segunda instancia en controversias federales, pero la única opción respecto de las autoridades que intervenían como parte de dichos conflictos.

En la práctica, el aspecto más sobresaliente, fue la llamada súplica fiscal, que las autoridades tributarias podían interponer contra las resoluciones judiciales que afectasen sus intereses. El 18 de enero de 1934 se suprimió el mencionado recurso de súplica, con lo cual contra los fallos de segunun

da instancia materia federal, sólo procedía el juicio de amparo, el cual podía interponerse por los particulares afectados, pero no por las autoridades, en virtud de que la jurisprudencia de la Suprema Corte consideró que dichas autoridades no podían acudir al amparo, de manera que los fallos de segunda instancia favorables a los particulares quedaban firmes.

La Secretaría de Hacienda insistió en que la supresión de la antigua súplica dejaba a las autoridades tributarias en desigualdad procesal frente a los particulares. Esto sirvió de base para que el 30 de diciembre de 1946 se reformará el artículo 104, en su fracción I de la Constitución, en el que se restablecía en el fondo la antigua súplica, pero con la denominada ahora revisión fiscal, es decir como apelación federal limitada únicamente a la materia tributaria. Esta disposición constitucional fue reglamentada a través de dos leyes una de ellas relativa a la materia federal promulgada en la misma fecha, y reformada en forma posterior por decreto de 30 de diciembre de 1949; la otra ley, relacionada con la hacienda pública del Distrito Federal.

Este recurso provocó problemas a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, debido a la gran cantidad de asuntos que interponían las autoridades fiscales, si la cuantía del asunto se los permitía. Por ello, el Código Fiscal Federal de 1967 limitó su procedencia, al suprimir el defectuoso sistema de leyes mencionadas en 1946 y 1948 y establecer en los artículos 240 y 241 un primer recurso de apelación también calificado como revisión, contra las sentencias de las salas de dicho Tribunal, y además se introdujo el concepto de importancia y trascendencia y señaló como lineamiento objetivo de dicha importancia, respecto de la segunda apelación ante la Suprema Corte, una base económica que se ha elevado periódicamente.

Dicho sistema fué adoptado por la reforma constitucional al propio art. 104 fracc. I de nuestra Carta Magna, de-



25 de octubre de 1967, en cuanto adicionó los párrafos tercero y cuarto en los que se dispuso que procedía el recurso ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos, en los casos señalados por las leyes federales, y siempre que dichas resoluciones hubiesen sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa. Este medio de impugnación ante la Suprema Corte se sujeta hoy a las disposiciones de la Ley de Amparo en lo concerniente a su tramitación de la segunda instancia del propio amparo, y la resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte está sujeta a las disposiciones que regulan el cumplimiento de las sentencias de amparo.

De acuerdo con estas disposiciones fundamentales, el citado recurso de revisión fiscal ha sido reglamentado por el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, de acuerdo con los lineamientos del texto fundamental antes mencionado, en contra de las resoluciones o sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal Fiscal, en los casos a que se refiere el art. 239-Bis; desfavorables a las autoridades tributarias pronunciadas en un recurso previo, también calificado como revisión que según los arts. 239-Bis y 248 del citado ordenamiento puede interponer la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo Descentralizado a que el asunto corresponde, en contra de las resoluciones que decreten o nieguen sobseimientos o de las sentencias definitivas pronunciadas por las Salas Regionales del mismo Tribunal Fiscal, cuando a juicio del promovente, el asunto respectivo sea de importancia y trascendencia.

## C O N C L U S I O N E S

## C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El Derecho Fiscal es el conjunto de normas y principios jurídicos relativos a los ingresos provenientes de las Contribuciones.

SEGUNDA.- El Derecho Financiero es la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesita el Estado y los órganos públicos para el desarrollo de sus actividades, y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado y entre los mismos ciudadanos que derivan de la aplicación de esas normas. Así mismo, carece de autonomía propia, pues, su existencia depende de la aplicación de diversas ramas del Derecho.

TERCERA.- La Ciencia de las Finanzas Públicas. De los términos "finis", que a su vez proviene del verbo latino "finere", - del cual se emancipó del verbo "finare", el término "finitio", cuya significación sufrió algunas variantes; y habiéndose emancipado a principios de este siglo de la "Economía Política" diremos que esta tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que dichas riquezas serán utilizadas.

CUARTA.- La Actividad Financiera del Estado, comprende 3 momentos: a) Determinación y obtención de los ingresos, las cuales pueden afluir al Estado tanto por instituciones de Derecho Privado, Público o por instituciones de naturaleza mixta, entre éstos últimos encontramos a los empréstitos; b) Gestión y administración de los recursos y a la explotación de ellos; c) Realización de Erogaciones para la realización de funciones públicas. Teniendo todo ello base en nuestro máximo ordenamiento en los arts. 74 fraccs. II y IV.

Cubriendo además, aspectos económicos, políticos, jurídicos y sociológicos.

QUINTA.- La diferencia entre la Actividad Financiera Pública de la Privada: La primera está dotada de un amplio poder coactivo, la segunda, no esta dotada de fuerza; la primera se realiza en forma de monopolio, aspecto que no puede asumir la iniciativa privada; la primera carece de finalidad lucrativa, la segunda esta fundamentalmente movida por el lucro; la primera estudia primeramente las necesidades y posteriormente analiza los medios, la segunda considera primero los recursos y finalmente decide por los objetivos a realizar; la primera tiene un carácter permanente del ente público y esta en posibilidad de hacerse de ingresos, en un momento dado, cosa que no sucede con la privada.

SEXTA.- El orgamo que primordialmente, regula la actividad financiera, es la SHyCP, ello con base en Decreto publicado en el D.O. de 21 de febrero de 1992, suprimiéndose a la SPP y cuyas facultades fueron ansorbidas por la SHyCP, de acuerdo al Decreto de 24 de los corrientes, mes y año.

SEPTIMA.- El Bicamarismo fue consagrado por vez primera en la Constitución de 24, nació en Inglaterra en el S. XIV. Se encuentra fundamentado en el art. 50 de nuestra Carta Magna, estableciéndose a la Cámara de Diputados por un lado y por el otro a la de Senadores.

OCTAVA.- Aún cuando existen opiniones contrarias a dicho sistema Bicameral, creemos que generando un equilibrio de Poderes, funge como mediador, en caso de conflicto de alguna de las Cámaras, frente al Ejecutivo; una mejor y eficiente legislación sin llevar a cabo "leyes a vapor"

NOVENA.- En materia de Contribuciones y para la creación de Leyes y decretos fungirá como Cámara de Origen, la de Diputados; ello con base en lo establecido en los arts. 71 y 72 de nuestra Carta Magna.

- DECIMA.- Las primeras facultades de las Cámaras en materia financiera son: aprobación del presupuesto anual de gastos, - establecimiento de bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos, reconociendo y mandando a pagar la Deuda Nacional; examinación de la Cuenta Pública del año anterior y creación de contribuciones de rendimiento participante entre la Federación y los Estados y de la participación de estas últimas entidades.
- DECIMA PRIMERA.- El Presupuesto es un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y autorización.
- DECIMA SEGUNDA.- Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino - que está regulada por una ley anterior.
- DECIMA TERCERA.- No puede, decirse que la Cámara por medio del Presupuesto, de nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haga acto legislativo, - entantanto que sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, esta realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a éste reconocimos.
- DECIMA CUARTA.- La fundamentación de convalidar dicho acto por parte de la Cámara de Diputados, se encuentra establecido - en el art. 15 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.
- DECIMA QUINTA.- El Presupuesto DE Egresos, no es considerado, - ni como Ley, ni como Decreto (arts. 74 fracc. II y 73 fracción VII). Sin embargo aclara el art. 70, que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto"
- DECIMA SEXTA.- El gasto público, significa, primordialmente, la ejecución de un programa de trabajo preestablecido por un - conjunto de decisiones, afines entre sí, pero siendo resul-

tado de un estudio cuidadoso de diversas posibilidades de interés público, que corresponden a una política gubernamental determinada que se denomina "Planeación". Por esto nuestra Carta Magna, en su artículo 126, dispone que "no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior".

DECIMA SEPTIMA.- Ley de Ingresos . Se le denomina al acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal - está autorizado para recaudar en un año determinado, constituyendo -en forma general-, una lista de "conceptos" a través de los cuales el Gobierno Federal, puede percibir ingresos, sin especificar, salvo casos excepcionales, los elementos esenciales de los impuestos, estableciendo únicamente - que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la Ley se anuncian.

DECIMA OCTAVA.- La naturaleza jurídica, de las leyes reguladoras de cada tipo de ingreso, tienen el carácter de leyes, - tanto en su aspecto formal, por cuanto tienen su origen en un congreso, como en su aspecto material, cuanto que son actos creadores de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales.

DECIMA NOVENA.- No es requisito indispensable que cuando se a pruebe un nuevo ingreso, forzosamente deba citar consignado en la Ley de Ingresos de la federación, para el ejercicio en que a de entrar en vigor, porque el ordenamiento - que establece el nuevo impuesto, al ser aprobado por el Congreso de la Unión es una ley de la misma categoría que aquella.

VIGESIMA.- La Constitución no exige el que necesariamente la Ley de Ingresos consigne el renglón impositivo del nuevo gravamen para que sea legalmente exigible. La Ley de Ingresos, tuvo su origen en la idea de economizar tiempo para - los miembros del Congreso de la Unión.

VIGESIMA PRIMERA.- La interpretación judicial de la norma constitucional en nuestro país corresponde al Poder Judicial - Federal, como se establece en el quinto párrafo del art.94- Constitucional.

VIGESIMA SEGUNDA.- El Control constitucional se ejerce por los Tribunales de la Federación , a través del Juicio de Amparo.

VIGESIMA TERCERA.- Todo tribunal, para la resolución de los ca sos que le competen, deben efectuar una previa interpretación de la ley que va a aplicar, desentrañando su conyenido y precisando las consecuencias jurídicas que se deriven de las hipótesis normativas que contienen, para ello utilizará como mecanismo a la Jurisprudencia.

VIGESIMA CUARTA.- Son los Tribunales del fuero federal por la ley para fijar jurisprudencia: Suprema Corte, Tribunales Co legiados de Circuito en materia administrativa, y Tribunal Fiscal de la Federación.

VIGESIMA QUINTA.- La "proporcionalidad" esta enfocada a la concepción de una parte de algo, esta referida fundamentalmente a una parte de alguna cosa con características económicas de lo que deducimos que el tributo debe ser establecido en proporción a la riqueza de la persona sobre la que va a incidir.

VIGESIMA SEXTA.- La "Equidad" debe derivarse de aquella idea de la justicia del caso concreto; de la aplicación a las que se encuentran en igualdad de circunstancias.

VIGESIMA SEPTIMA.- El Recurso de Revisión Fiscal procede contra resoluciones o sentencias que dicte la Sala Superior - del Tribunal Fiscal de la federación; desfavorables a las autoridades tributarias pronunciadas en un recurso previo, - también calificado como revisión, pudiendo interponerlo la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Orga - nismo Descentralizado a que el asunto corresponda.

## B I B L I O G R A F I A



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

- 1.-Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tesis de - Ejecutorias. 1917-1985. Tercera parte. 2a Sala.
- 2.-Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 3a. parte- 2a. Sala. Sección Segunda. Materia Fiscal. 1985.
- 3.-Arrijoja Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal. 1990. Themis.
- 4.-Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano.- 1989. Porrúa. México.
- 5.-Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. 1985. Porrúa. México.
- 6.-Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. 1965. Porrúa. México.
- 7.-De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 1989. Porrúa. México.
- 8.-Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Consti- tuciones) Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Le- gislatura LII. T. V. 1985.
- 9.-Dublán, Manuel y Lozano; José María. Legislación Mexicana.- T. 10.
- 10.-Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomos II y XVII. 1967. Biblio- gráfica. Buenos Aires.
- 11.-Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas (Los Impuestos). 1981. Porrúa. Méx.
- 12.-Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 10a. Ed. 1963. Po- rruá. Méx.
- 13.-García Máñez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 36ava. Ed. 1984. Porrúa. Méx.
- 14.-Giannini, A. D. Instituciones del Derecho Tributario. 1957. Edit. De Derecho Financiero. Madrid.
- 15.-Giuliani, Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero. 1970. De- Palma. Buenos Aires.
- 16.-Góngora, Pimentel, G. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. (Temas de Juicio de Amparo en Materia Administrati-

- va) 3a. Ed. 1990. Porrúa. México.
- 17.-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T: D-H. 1987. Porrúa-UNAM.
  - 18.-Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Norgis Editores. 1959.
  - 19.-Lozano, A. de J. Voto del Sr. Lic. D. Ignacio L. Vallarta.- T. II. 1894.
  - 20.-Margaín, Manautou, Emilio, La Constitución y Algunos Aspectos del Derecho Tributario. México. U.A.S.L.P.
  - 21.-Margaín, Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario. U.A.S.L.P. 1969. México.
  - 22.-Margaín, Manautou, Emilio. Reacción y Comportamiento del Contribuyente Frente al Tributo. Estudios de Derecho Público Contemporáneo. FCE-UNAM. 1972. México.
  - 23.-Martínez, López Luis. Derecho Fiscal Mexicano. Impresos Selectos. 2a Ed. 1962. México.
  - 24.-Nava Negrete, Alfonso. Cuestiones Constitucionales en la Ley de Ingresos de la Federación. Estudios de Derecho Público Contemporáneo. FCE-UNAM. 1972. México.
  - 25.-Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. 1959. Porrúa, Porrúa.
  - 26.-Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Textos Universitarios. UNAM. 1983.
  - 27.-Ortíz Santos, L. La Suprema Corte y el Juicio de Amparo. Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Poder Judicial (La Reforma Judicial). Porrúa. México.
  - 28.-Pugliese, Mario. Instituciones del Derecho Financiero. 1976. Porrúa. México.
  - 29.-Quirarte, Martín. Visión Panorámica de la Historia de México. Editorial Porrúa. 1983. México.
  - 30.-Rabasa, Emilio. La Organización Política de México. Editorial-América. 1966. Madrid.
  - 31.-Reestructuración de las Finanzas Públicas "Gasto Público".- T.V.I. FCE. 1988.
  - 32.-Rios, Elizondo, Roberto. "El Presupuesto de Egresos" Estu -

- dios de Derecho Público Contemporáneo. FCE-UNAM. 1972.-
- 33.-Rodriguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. Harla. 1986. Méx.
- 34.-Rodriguez Lozano, A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada) Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1985.
- 35.-Semanario Judicial de la Federación. Apéndice al Tomo - LXVIII, Tesis 1073. Tesis 250 de la Compilación 1917-1965 Segunda Sala.
- 36.-Smith, A. La Riqueza de las Naciones. Fondo de Cultura Económica. 1938
- 37.-Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. 1989.
- 38.-Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808 1989. Porrúa México.
- 39.-Tribunal Pleno. Tesis y Precedentes. Primera Parte. J a - la Z. 1988.
- 40.-Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. 1980. Porrúa. México.
- 41.-Viti Di Marco, A. Principios Fundamentales de Economía Financiera. 1934. Madrid.

#### PERIODICOS Y REVISTAS

- 42.-Facultad de Contaduría y Administración. Consultorio Fiscal. Año 3. No. 31. 1989. UNAM.
- 43.-Diario "El Universal" de 8 de Enero de 1992.

#### LEYES Y CODIGOS

- 44.-Código Fiscal de la Federación.
- 45.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 46.-Diario Oficial de la Federación.
- 47.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 48.-Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.
- 49.-Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.