

66



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO

LA PARTIDA SECRETA PRESIDENCIAL Y SU REPERCUSION EN LA REALIZACION DE LOS FINES DEL ESTADO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MONICA AVILA BRIONES

289799

ASESOR: LIC. MARGARITA PALOMINO GUERRERO



MEXICO, D. F.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO.
U. N. A. M.**

Cd. Universitaria, 5 de diciembre de 2000.

OFICIO APROBATORIO.

**LIC. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
FACULTAD DE DERECHO
U. N. A. M.
P R E S E N T E.**

La Pasante de Derecho señorita. **AVILA BRIONES MONICA**, ha elaborado en este Seminario bajo la dirección de la LIC. **MARGARITA PALOMINO** la tesis titulada:

“LA PARTIDA SECRETA PRESIDENCIAL Y SU REPERCUCION EN LA REALIZACION DE LOS FINES DEL ESTADO”.

En consecuencia y cubiertos los requisitos esenciales del Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted, tenga a bien autorizar los trámites para la realización de dicho examen.

...#2.

;

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

A T E N T A M E N T E .

“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”

LIC. MARIA DE LA LUZ GONZALEZ GONZALEZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO.



SEMINARIO
DE
TEOLOGIA DEL ESTADO

DEDICATORIA

*A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO*

Porque con su grandeza ha contribuido
a mi formación profesional y personal.

*A MIS PROFESORES, EN ESPECIAL A
LAS LICENCIADAS MARÍA DE LA LUZ
GONZÁLEZ GONZÁLEZ Y MARGARITA
PALOMINO GUERRERO*

Quienes con su esmerada labor no sólo
contribuyen a la formación académica de
nuevas generaciones, sino también a su
enriquecimiento espiritual.

A MI PADRE

Quien con su ejemplo me enseñó a seguir
adelante frente a cualquier circunstancia

A MI MADRE

Por su ternura y comprensión constantes

A MI HERMANA ALICIA

Por su invaluable apoyo incondicional.

**MI AGRADECIMIENTO
PERMANENTE.**

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN	I

CAPÍTULO I EL ESTADO COMO ENTE ECONÓMICO

1.1 Concepto de Estado	1
1.2 Funciones del Estado	8
1.3 Justificación del Estado por sus fines	18
1.3.1 Fines Sociales	34
1.3.2 Fines Económicos	35
1.4 Importancia de la Economía para el eficaz funcionamiento del Estado	37

CAPÍTULO II LOS RECURSOS ECONÓMICOS DEL ESTADO

2.1 La Potestad Tributaria del Estado	41
2.1.1 La Competencia Tributaria	44
2.2 Ley de Ingresos del la Federación	53
2.2.1 Sistema de Créditos Fiscales	59
2.2.1.1 Contribuciones	66
2.2.1.2 Aprovechamientos	87
2.2.1.3 Responsabilidades	90
2.2.1.4 Asimilables a los créditos fiscales	98
2.2.2 Créditos Públicos en estricto sentido	102
2.2.2.1 Empréstitos	102
2.2.2.2 Emisión de moneda	108

CAPÍTULO III EL GASTO PÚBLICO

3.1 El Presupuesto de Egresos de la Federación	114
3.1.1 Las Partidas Presupuestales	130
3.2 Partida Secreta Presidencial	132
3.2.1 Fundamento Constitucional	134
3.2.2 Razón de su existencia	137
3.2.3 Porcentaje que ocupa con relación a las demás cuentas del Presupuesto de Egresos ..	140
3.3 Incidencia de la Partida Secreta Presidencial en la realización de los fines del Estado	141
CONCLUSIONES	144

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Las facultades de cada órgano en que se divide el ejercicio del poder público en México están bien determinadas en la Constitución Política; así por ejemplo, el órgano ejecutivo ejerce facultades administrativas y de gobierno, entre las cuales se encuentran aquéllas con las que se dirige la política económica del Estado. Este es un aspecto muy importante, pues el ejecutivo debe tener la capacidad de organización para la dirección de las finanzas públicas, ya que él, maneja la información, recursos técnicos y humanos encaminados a la recaudación y planificación del ingreso y gasto público respectivamente.

La presente investigación surge ante la discrepancia en cuanto a la interpretación sobre la manera en que el Ejecutivo ejercía el gasto público en uno de sus ramos, específicamente el 23. La discusión radicaba en desentrañar si debe haber o no justificación del uso de recursos públicos destinados a la llamada Partida Secreta Presidencial, misma que se suprime a partir del año 2000, ante la presión y crítica de los diferentes sectores.

Nuestra investigación parte de la siguiente consideración: si la Constitución Federal contempla la llamada partida secreta en su artículo 74, fracción IV, tercer párrafo, su ejercicio debe ajustarse estrictamente a lo que dispone dicho precepto, ya que el espíritu del legislador fue precisamente evitar que los Secretarios de Estado ejercieran gastos secretos sin permiso del ejecutivo; bajo este contexto, entonces el ejecutivo no debería ejercer dicha partida de manera discrecional, debido a que ésto propició gastos superfluos totalmente alejados de la satisfacción de las necesidades colectivas.

Para dar cumplimiento a nuestra investigación, iniciamos a partir del concepto de Estado; de la justificación de éste por sus fines y sus funciones, de igual manera, abordamos el tema de los recursos públicos, la manera en que el Estado se allega de los medios necesarios para solventar sus gastos; es decir, nos referimos a la actividad financiera estatal. Destacando que dichos recursos provienen de diferentes fuentes, ya sea de particulares, de funcionarios u organismos públicos, a través del endeudamiento o por la emisión de moneda, entre otros.

Posteriormente y bajo un enfoque eminentemente jurídico, aludimos al ejercicio del Gasto Público, su planeación y ejecución, misma que debe hacerse con la finalidad de atender las exigencias de la colectividad y por ende realizar los fines del Estado.

Bajo este contexto, abordamos la planeación del Gasto Público, ya que en ella se contemplaba la existencia de la partida secreta presidencial, la cual, constituía una herramienta para no asumir responsabilidad alguna por el ejercicio de una parte de los ingresos públicos. La llamada Partida Secreta ha sido atacada a lo largo de varios años, razón por la cual no se incluyó en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000.

Finalmente, el objeto de este trabajo es demostrar que las erogaciones efectuadas dentro de la Partida Secreta, fueron aplicadas para realizar gastos diferentes a los necesarios para dar cumplimiento a los fines estatales de carácter económico, razón por la que se limitaron los recursos que debían aplicarse para este fin, ya que son los fines económicos los que contribuyen en esencia al mejoramiento de la calidad de vida del elemento humano del Estado, los que incluso conllevan a la satisfacción de necesidades primarias sin las cuales, en muchas ocasiones no se podría pensar en la satisfacción plena de las necesidades de índole espiritual.

CAPÍTULO I

EL ESTADO COMO ENTE ECONÓMICO

1.1 CONCEPTO DE ESTADO

Desde que el hombre se da cuenta de la imperiosa necesidad de vivir en sociedad para el desarrollo de sus potencialidades y encontrar una mejor forma de vida a través de la ayuda recíproca de sus miembros, se presenta un factor de desarrollo en el ser humano y en la sociedad, desarrollo que comprende lo intelectual, físico y moral, traduciéndose esto en la maduración de un grupo social.

El ser humano, conforme pasa el tiempo busca formas de organización de su grupo mas adecuadas, con el fin de satisfacer necesidades tanto colectivas como individuales. Una forma política de carácter avanzado, dado que cuenta ya con una serie de elementos constitutivos que por ende permiten su existencia, se denomina Estado, el cual constituye toda una estructura con elementos propios.

Se dice entonces que el Estado está “caracterizado esencialmente por la ordenación jurídica y política de la sociedad, el Estado constituye el régimen de coexistencia humana más amplio y complejo de cuantos ha conocido la historia del hombre y representa la primera forma propiamente política de organización social, en la que el poder se institucionaliza y tiende a volverse impersonal”.¹

Dentro de esta figura llamada Estado, la comunidad reconoce que existe una cohesión del grupo humano por medio de otros elementos que hacen posible la organización; tal es el

¹ Borja Rodrigo, “Derecho Político y Constitucional”, 2ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 25.

caso de su permanencia en un territorio determinado, fenómeno que refleja un grado de consolidación del grupo, es decir, el arraigo geográfico. También se refleja en esta organización, la existencia de una relación de mando y obediencia por parte de cada uno de los elementos humanos que la conforman; relación que surge de un acuerdo de voluntades que en su conjunto forman lo que Rousseau llamó la Voluntad General.

El mencionado autor con su teoría contractualista, nos da la mejor explicación respecto al proceso de maduración de la organización social, porque afirma que el Estado es un acuerdo de voluntades entre individuos libres y con autonomía moral, capaz de tomar sus propias decisiones y ser tomado en cuenta dentro del grupo social para solicitar su obediencia. De esta manera, el hombre alcanza su plenitud materializando sus valores y exigencias éticas por medio de un instrumento fundamental para la realización de la justicia, a su vez legitimador de la fuerza para establecer el bien común, que es reflejo de la voluntad general: el Derecho.²

La obediencia está garantizada por el uso del poder, que se deriva del sometimiento de la voluntad individual, al sometimiento de la voluntad general en aras de un bien común; es decir, que el individuo de manera consciente y pacífica, renuncia a la voluntad propia para obedecer a la voluntad general, formada por lo dictado en la sociedad y traducéndose en Ley. De tal forma, los individuos asociados obedeciendo al orden jurídico, obedecen al orden moral propio sin sacrificar su libertad, porque el derecho es la voluntad libre de todos y cada uno de sus miembros.

A través del derecho, se institucionaliza el poder, necesario para la existencia de toda organización humana, porque “éste constituye la esencia de las relaciones políticas. En una relación humana derivada del mando y la obediencia, en particular, la probabilidad de obtener obediencia”.³

² Cfr. Rousseau, Juan Jacobo, “El Contrato Social”, 11ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p.p 9-21.

³ Fayt, Carlos S., “Derecho Político”, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1988, p. 161.

El Estado, como lo afirma Carlos Fayt, “por una parte, es una forma de vida social históricamente determinada, y por la otra, una estructura política cuyos elementos esenciales son el Poder, el territorio, la población y el derecho”.⁴

Después de lo analizado anteriormente, se tiene una concepción deontológica del Estado, pues la razón de su existencia radica en el bienestar y desarrollo social. Pero es menester también atender al cuestionamiento sobre la personalidad del Estado. ¿Qué es en sí mismo el Estado?. Algunos autores nos hablan acerca de su personalidad jurídica reconociéndolo como un ser en sí mismo considerado.

“La personalidad del Estado no es la expresión de una concentración personal de sus miembros en un ser jurídico único, sino que es el producto y la expresión de una organización real, en la cual la nación no interviene más que como un elemento de estructura, al mismo título que el territorio o la potestad gubernamental. El Estado es, pues, una persona en sí, o para decirlo con más exactitud: lo que se encuentra personificado en el Estado no es la colectividad de hombres que contiene, sino el establecimiento estatal mismo. Así la persona estatal se encuentra situada completamente aparte de los miembros humanos del Estado, es decir, no ya solamente aparte de esos miembros tomados individualmente, sino fuera de su conjunto total e indivisible”.⁵

Analicemos paso por paso lo dicho por Carré de Malberg; en cuanto a los elementos del Estado, no se menciona a la nación como elemento esencial del mismo, afirmación con la cual se está de acuerdo debido a que la nación no forma parte de la estructura misma del Estado sino un elemento secundario al constituirse un concepto meramente sociológico atribuible al conglomerado humano.

En segundo lugar, se reconoce la existencia de un ente diverso de los miembros que las conforman, característica propia de las personas morales. Es de esta manera que llegamos a una conclusión, el Estado sí es un ser con personalidad jurídica, que si bien es cierto fue

⁴ Fayt, Carlos S. “Derecho Político”, Op. Cit. p.157.

⁵ Carré de Malberg, R., “Teoría General del Estado”, Trad. José Lión Depetre, 2ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 29.

creada por miembros individuales para el bienestar y desarrollo de la comunidad, cuenta con personalidad y patrimonio propio con la finalidad de existir por sí mismo.

El Estado es una persona moral para la realización del bien común. Cuando se habla de bien común, ponemos en juego el bienestar de la comunidad entera, no de la afectación de un miembro humano en particular, así, el interés ya no es particular sino colectivo o público, concluyendo que además de ser el Estado una persona moral, tiene como segunda característica el ser pública.

La conservación del orden social, y por ende la conservación de la existencia del Estado, sólo se da a través del Derecho, reconocemos entonces, que es una persona moral de Derecho Público, (que existe no como una ficción jurídica a diferencia de las personas morales de Derecho Privado) para distinguirlo del conglomerado social y no constituyendo la representación de uno de sus elementos constitutivos.

Dentro del Estado además de darse la presencia de personas físicas, se da la existencia de personas morales que como tales, representan una ficción al ser incorpóreas, es decir, tienen una existencia inmaterial, meramente jurídica, con fines propios. Existen personas morales de Derecho Público y de Derecho Privado según el sometimiento a la reglamentación jurídica.

Para distinguir al Estado de las otras personas morales, se debe analizar los elementos de cada una de estas personas, que si bien es cierto todas están conformadas por un elemento humano, establecidas en un lugar determinado y cuentan con un poder propio, ninguna tiene un poder como el que caracteriza al Estado, siendo este poder supremo o sea, que está por encima de cualquier poder incluso del de otras personas morales que tienen existencia en el Estado: "La Soberanía", identificada como potestad del Estado, es la representación de la institucionalización del Poder Estatal.

En torno a esta característica especial del Estado, se dice que “la soberanía es el carácter supremo de un poder; supremo, en el sentido de que dicho poder no admite a ningún otro ni por encima de él, ni en concurrencia con él”.⁶

La Soberanía como cualidad del poder, es la facultad que le permite al Estado ser más fuerte y superior a los demás entes, y le dota de permisiones que ningún otro tiene. Lo anterior, aunado con los otros elementos del Estado, da como resultado un ente soberano, libre para determinarse a sí mismo, sin intervención externa.

A través de la definición ontológica del Estado, se puede llegar a una definición jurídica, dando al Derecho u orden jurídico, una importancia trascendente, porque es el elemento que permite su existencia y evolución ordenada. Sin el orden jurídico, el Estado no podría tener una relación de mando y obediencia entre los hombres de forma libre y razonada.

A pesar de las razones sobre la importancia del Derecho, no se puede concebir al Estado como la personificación del orden jurídico como lo afirma Kelsen, porque se cometería el error de muchos doctrinarios que le dan predominio a un elemento del Estado sobre los demás, identificando a un elemento con el ser del Estado.

Por todo lo antes expuesto, podemos afirmar que la definición jurídica debe atender más bien a la importancia del derecho sin identificar al Estado como tal, concibiéndolo como la persona moral de Derecho Público políticamente organizada a través del Derecho, determinada en un espacio geográfico permanente, que tiene como finalidad el bienestar y desarrollo de los seres humanos que lo conforman.

La anterior definición cubre los elementos esenciales y modales del Estado sin identificarlo con alguno de ellos y reconociendo su importancia.

⁶ Carré de Malberg R., “Teoría General del Estado”, op. cit. p. 81.

Respecto a la personalidad del Estado, que es distinta a la de sus miembros, se afirma que “no es una persona ficticia como las sociedades privadas, es un cuerpo político, un sujeto colectivo dotado de voluntad de dominio; su personalidad colectiva o moral, es el substrato de su personalidad, porque ésta, se cimenta en realidades y sobre la realidad moral, se erige el armazón de su personalidad jurídica, en virtud de que es sujeto de derechos y obligaciones”.⁷

En lo dicho anteriormente, se reconoce la existencia del Estado para lograr fines colectivos que atienden al bienestar común, es decir, a la necesidad del hombre de vivir en sociedad para satisfacer de manera integral sus necesidades, y que la existencia del Estado deriva de la voluntad general traducida no como la suma de intereses individuales, sino como un acuerdo de voluntades para lograr un fin.

El origen del Estado tiene tal importancia, que autores diversos, lo identifican en esencia como la solidaridad política. Se dice que es la solidaridad de un conjunto de hombres que emana de un mismo poder, es decir, la interrelación del hombre derivada de la dependencia recíproca con una organización política.

El Estado es una persona dinámica, que cambia de acuerdo a las necesidades de la colectividad, está en constante evolución y procesos de maduración. Aunque con el devenir del tiempo cambien las necesidades conserva elementos, es diferente a antes de su mismo rango o Estados de acuerdo con sus elementos constitutivos y puede adoptar diversas formas si cambian sus elementos. De la misma forma puede organizar su poder de acuerdo a sus funciones, pero atendiendo en todos los casos a la realización de fines para los cuales fue creado, como por ejemplo, la consecución de valores humanos, a través de un orden jurídico justo “que en su triple sentido de la justicia comprende: Lo que los hombres se deben entre sí, lo que la comunidad debe a cada uno de sus miembros y lo que cada uno de los miembros debe a la comunidad”.⁸

⁷ González González, María de la Luz, “Valores del Estado en el Pensamiento Político”, Ed. UNAM, México, 1994, p. 385.

⁸ González González, María de la Luz, “Valores del Estado en el Pensamiento Político”, op. cit. p. 397.

El Estado, como persona, forma una unidad en sí misma considerada “la unidad estatal no aparece, de hecho, ni como orgánica ni como ficticia, sino como unidad de acción humana organizada de naturaleza especial. La ley de la organización es la ley básica de formación del Estado. Su unidad es la unidad real de una estructura activa cuya existencia, como cooperación humana, se hace posible gracias a la acción de órganos especiales conscientemente dirigida hacia la formación eficaz de unidad”.⁹

Considerando al Estado como un todo político, derivado de la organización de sus miembros, es necesario establecer esferas de competencia para el ejercicio del poder de donde surgen órganos estatales con el fin de atender funciones públicas. Heller reconoce la existencia necesaria de un orden jurídico legal para la organización plena del poder del Estado y formar así unidad política, es decir, unidad de la comunidad humana.

Por otro lado, Rodrigo Borja nos habla de una consolidación de nuestra institución después de haber pasado por etapas evolutivas, y dice que “ la palabra Estado designa una cosa enteramente nueva: la unidad de poder continua y reciamente organizada sobre un territorio determinado, con un orden jurídico único, una competente jerarquía de funcionarios públicos, un ejército mercenario permanente, un sistema impositivo bien reglado a fin de disponer de ingresos suficientes para el sostenimiento de la burocracia, el ejército y los servicios públicos, y un régimen en que los medios reales de gobierno y administración, que hasta entonces fueron propiedad de innumerables señores feudales, se expropiaron en favor del monarca absoluto, primero, y del gobierno representativo más tarde, con el triunfo de las doctrinas demo-liberales a fines del siglo XVIII. En todo caso, lo que importa es señalar que sólo a partir del absolutismo monárquico se configuran los caracteres del Estado moderno”.¹⁰

De esta manera, concluimos que el Estado debe organizarse de acuerdo con sus fines, para lo cual realiza diversas funciones con el objeto de atender sus diferentes necesidades,

⁹ Hermann Heller, “Teoría del Estado”, Trad. Luis Tobío, 2ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México. 1998, p. 293.

¹⁰ Borja Rodrigo, “Derecho Político y Constitucional”, Op. Cit. p. 28.

es decir, el Estado en un sentido ahistórico es la organización política suprema de todos los pueblos.

1.2 FUNCIONES DEL ESTADO

Como ya ha quedado claro, el Estado es una persona moral de Derecho Público, la cual es representada por una serie de órganos de acuerdo con las distintas actividades que realiza.

La organización del Estado tendiente a la realización de fines, se lleva a cabo mediante diversas funciones atribuibles a cada uno de sus órganos y de acuerdo con la forma de gobierno. Por medio de estos órganos, el Estado encuentra la forma de representación de su poder supremo.

Las funciones estatales son aquellas actividades por medio de las cuales se ejerce el poder del Estado. El poder del Estado es uno sólo, y para su ejercicio se requiere de una organización eficaz, en la que se dividan las actividades del Estado de una manera coordinada en diferentes órganos representativos, es decir, “se entiende por funciones estatales, en derecho público, las diversas actividades del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones, o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal”.¹¹

“Es indudable que, después de una evolución histórica multiseccular, el Estado de Derecho contemporáneo ha llegado a adquirir una serie de funciones típicas, que derivan de su fin esencial, y que no pueden dejar de existir so pena de dejar incumplido ese fin e incluso de desaparecer el Estado en sí mismo:

El Estado es responsable del orden, la justicia y el bien común de la sociedad que le está encomendada. Para ello debe crear y mantener al día un ordenamiento jurídico justo y eficaz: legislar; proveer, por medio de decretos y servicios públicos, a la atención de las

¹¹ Carré de Malberg, R., “Teoría General del Estado”, op. cit. p. 249.

necesidades de la colectividad: administrar; y resolver pacíficamente, y conforme a Derecho, los conflictos de intereses que puedan surgir y declarar cuál es la norma aplicable en caso de duda: juzgar. Y todo ello dentro de esa tarea compleja, multifacética, que reviste ora una forma ora otra, que es el arte de gobernar.”¹²

Por las razones que preceden, y con relación a las funciones estatales, “la historia de la literatura del derecho político nos presenta una masa confusa de ensayos de clasificación. Sin embargo, subsiste y se mantiene con gran significación aquella que separa como direcciones fundamentales del poder del Estado las funciones legislativa, ejecutiva (gobierno y administración) y judicial, abstracción hecha de las diferencias relativas a la concepción de la naturaleza y modo de estar relacionadas estas funciones.”¹³

De esta manera, las tres funciones fundamentales del Estado a través de las cuales se organiza el poder estatal son: la función Ejecutiva, función Legislativa y función Judicial.

En la práctica, se da alguna confusión al emplear la terminología referente a los órganos representativos del Estado para la realización de sus funciones. Algunos autores todavía hablan de poderes del Estado, tratando de identificar a cada órgano con un poder estatal. Como ya se ha afirmado antes, el poder del Estado es uno, que se traduce en potestad Estatal encarnado a su vez en la soberanía.

“El concepto del derecho material de soberanía sólo tiene hoy una significación práctica en cuanto debe indicar en casos concretos la dirección del poder del Estado en un determinado punto... se trata de designar al poder de éste desde el punto de vista de determinadas competencias. Si se habla en tales casos o en otros de los derechos de soberanía territorial, derecho de guerra, de justicia, etc., nunca se quiere indicar con ellos poderes separados, sino objetos distintos de un único poder del Estado.”¹⁴

¹² González Uribe, Héctor. “Teoría Política”, 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 1992, p. 371.

¹³ Jellinek Georg, “Teoría General del Estado”. Ed. Oxford University Press, S.A. de C.V., México, 1999, p.

357

¹⁴ Jellinek Georg, “Teoría General del Estado”, op. cit. p. 359.

La división de las funciones del Estado, se vuelve necesaria en cuanto a que se debe establecer cierta organización para efectos de cumplir con sus fines y establecer a su vez, un equilibrio entre las facultades de los órganos que se encargan de llevar a cabo dichas funciones.

“Aunque todos los Estados tienen en general un mismo objeto, que es conservarse, cada uno tiene en particular su objeto propio...En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado”.¹⁵

Una vez establecida la clasificación de las diversas funciones estatales, la problemática para calificar a cada una de ellas radica en su definición misma, es decir, no se puede ser tajante en la denominación de cada una de las actividades, dado que criterios formales y materiales no permiten hacer una precisión clara de las actividades conforme al órgano de donde surgen.

Por lo tanto, “la ingenua identificación entre actividad del órgano y función del Estado, tal como lo ha venido aceptando la doctrina del Estado desde Aristóteles hasta la actualidad, no puede dar solución a los más importantes problemas teóricos y prácticos de la doctrina de las funciones.”¹⁶

En este orden de ideas, tenemos dos criterios principales para calificar a cada una de las funciones estatales.

¹⁵ Montesquieu, “Del Espíritu de las Leyes”, 6ª ed., Ed. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1984, p. 187.

¹⁶ Jellinek Georg, “Teoría General del Estado”. op. cit. p. 365.

1. Criterio Formal: se dice que una función es ejecutiva, legislativa o judicial, si tal función deriva o la ejerce el órgano ejecutivo, legislativo o judicial; es decir, depende del órgano de donde surja.
2. Criterio Material: No se atiende a la naturaleza del órgano del cual deriva la función o actividad, sino a la naturaleza de la actividad misma.

Es difícil en la actualidad especificar qué tipo de funciones son exclusivas de un órgano estatal, “si bien es cierto que de modo ordinario, normal, toca a cada poder ejercer aquella función que por su naturaleza le está encomendada -administrativa, legislativa o jurisdiccional-, también lo es que esos mismos poderes ejercitan de hecho, sin salirse de su competencia, y de un modo excepcional y subsidiario, funciones que son propias de otros, como cuando el Jefe del Poder Ejecutivo expide reglamentos (función materialmente legislativa) o los jueces dictan medidas de carácter administrativo en el curso del proceso jurisdiccional. A esto le llaman los tratadistas *temperamentos* al principio de la separación de poderes, o bien la *flexibilidad*, en la aplicación de dicho principio.”¹⁷

Se han entablado discusiones acerca de la naturaleza de las funciones del Estado, pero en la actualidad ya no se obedece estrictamente a un mero criterio formal o material, sino que se da una combinación de ambos para llegar a una teoría en la cual se admita la conjunción de dichos criterios, pero prevaleciendo siempre, una esfera de competencia determinada a cada uno de los órganos estatales. De esta manera, nuestra Constitución hace mención expresa de cada una de las atribuciones de los órganos del Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 49 reconoce la división de las funciones del Estado, que a la letra dice:

“El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

¹⁷ González Uribe, Héctor, “Teoría Política”, op. cit. p.373.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

A pesar de lo establecido en nuestra Constitución, algunos políticos se confunden al identificar el poder del Estado haciendo referencia a cada uno de sus órganos, e identifican la forma de organización del Estado con el poder mismo del Estado, pero no es lo mismo hablar de la organización del Estado de acuerdo con sus funciones que hablar de su estructura. “La forma de gobierno se refiere a la organización del poder de autoridad, como manifestación política de cada pueblo en íntima correspondencia con su idoneidad lógica, sus hábitos y su situación socioeconómica”.¹⁸

Función Ejecutiva.

En dicha función, es necesario deslindar cuándo el ejecutivo es administración de cuándo el ejecutivo es gobierno; en México, la función administrativa “pertenece, formalmente, al Poder Ejecutivo, aunque materialmente puede ser ejercida por los demás poderes del Estado. Se trata de una función muy rica y compleja, que rehúye el ser tratada de un modo unitario. Agrupa, en efecto, dos funciones claramente distintas, que corresponden a la doble tarea del poder público: el gobierno de los hombres y la administración de las cosas. Hay, pues, una función específicamente administrativa, o administrativa en sentido estricto, y otra específicamente política o de gobierno.”¹⁹

La actividad administrativa se encarga de atender las necesidades públicas del conglomerado humano, de captar, organizar y distribuir los recursos humanos y materiales para la dotación de servicios públicos en pro de estas necesidades. “La función

¹⁸ González González, María de la Luz, “Valores de Estado en el Pensamiento Político”, op. cit. p.p. 382 y 383.

¹⁹ González Uribe, Héctor, “Teoría Política”, op. cit. p. 376.

administrativa es realizada por una serie de órganos escalonados, o sea, trabados entre sí en una unidad orgánica de acuerdo con el principio de obediencia jerárquica. Hay entre ellos relaciones de coordinación o de subordinación, según lo determinen las leyes. Pero en su totalidad integran lo que se llama la Administración Pública, que no necesariamente está regida directamente por la Constitución sino que más bien lo está por las leyes secundarias”.²⁰

El Ejecutivo a su vez, tiene funciones políticas. La actividad política o de gobierno, implica que la unidad política entendida como un ente soberano, se encarne en un órgano que lo representa, por lo que puede entablar relaciones con entes de su misma categoría y defender sus intereses.²¹ Por ejemplo, “una vez constituido el ejército no debe ya depender inmediatamente del cuerpo legislativo, sino del poder ejecutivo; y esto es natural, pues la acción es más propia de la ejecución que la deliberación.”²²

Todas las atribuciones dadas al ejecutivo para la realización de su función, están previstas de manera expresa, en nuestra Carta Magna.

Cuando se habla por ejemplo, de las facultades del Ejecutivo en materia de política internacional, se reafirma que, el Estado es un ente dotado de una cualidad: la Soberanía, y en nombre de ésta, el Estado es representado por el titular del órgano ejecutivo para el ejercicio de las relaciones con otros Estados; así mismo, dicho titular puede hacer los nombramientos de los embajadores, ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales que representarán a México en otros Estados.

Entre las facultades que tiene el órgano ejecutivo, tenemos la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión haciendo uso de la facultad reglamentaria que le otorga la propia Constitución, realizar el nombramiento de los empleados de la Unión, otorgar las facilidades al órgano judicial para el mejor desempeño en sus funciones, etc., lo

²⁰ González Uribe, Héctor, “Teoría Política”, op. cit. p.377.

²¹ Cfr. González Uribe, Héctor. “Teoría Política”, op. cit, p. 377 y 378.

²² Montesquieu, “Del Espíritu de las Leyes”, op. cit. p. 196.

cual da pauta para afirmar que el ejecutivo ejerce funciones administrativas en estricto sentido.

Función Legislativa.

En toda sociedad humana intervienen una serie de fuerzas, que deben ser reguladas para la supervivencia, desarrollo y convivencia de dicha sociedad, es por ello que las leyes se convierten en un instrumento fundamental para alcanzar éstos objetivos. Pero también es menester regular de la misma forma, las relaciones que existen entre los diversos grupos que forman una colectividad en particular.

“La Ley, en general, es la razón humana en cuanto se aplica al gobierno de todos los pueblos de la tierra; y las leyes políticas y civiles de cada nación, no deben ser otra cosa sino casos particulares en que se aplica la misma razón humana.

Deben ser estas últimas tan ajustadas a las condiciones del pueblo para el cual se hacen, que sería una rarísima casualidad si las hechas para una nación sirvieran para otra.”²³

“La función legislativa es la que tiene por objeto dictar, modificar y revocar las leyes que rigen el país. Su misión es crear el Derecho positivo y cuidar –mediante las necesarias modificaciones- de que esté siempre al día, o sea, que responda a las necesidades reales de la población. Se dice que esta función es materialmente legislativa cuando lo que de ella emanan son verdaderas leyes, esto es, normas que establecen situaciones jurídicas generales, permanentes y abstractas, para toda la población o para sectores considerables de ella –obreros, campesinos, banqueros, comerciantes, industriales, militares-; y formalmente legislativa, cuando la actividad de que se trata la realizan los órganos especialmente previstos por la Constitución para tal fin.”²⁴

²³ Montesquieu, “Del Espíritu de las Leyes”, op. cit., p. 54.

²⁴ González Uribe, Héctor, “Teoría Política”, op. cit. p. 373.

El ejercicio de la potestad estatal para legislar está a cargo del órgano legislativo, quien crea las leyes estatales o el derecho estatal, así como también, se encarga de modificarlo o privarlo de su vigencia.

Los Estados modernos organizan el funcionamiento de sus órganos, asignándoles una función determinada; así, podemos hablar de tres sistemas principales con relación a la designación del órgano legislativo, a saber:

- 1.- En los regímenes democráticos constitucionales el Congreso o Parlamento crea las leyes para ser sancionadas por el Jefe de Estado.
- 2.- Otros países atribuyen de manera exclusiva la función en comento al Parlamento, sin que tenga injerencia el pueblo o el jefe de Estado.
- 3.- Para los países que se encuentran en una tercera vertiente, el Parlamento crea las leyes, pero aquéllas que tengan el carácter de constitucionales o financieras están sujetas a referéndum popular para su plena validez y vigencia²⁵

En México existe una participación importante del ejecutivo en la actividad legislativa. Específicamente la Constitución lo faculta para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo el Ejecutivo tiene derecho de iniciar leyes o decretos.

La función legislativa reviste dos aspectos principales, en primer lugar, por medio de ella se crea y define la competencia de los órganos constitucionales del Estado (Poder constituyente). En segundo lugar, se hace uso de la facultad legislativa cuando existe una actuación normal dentro de parámetros jurídicos creados por el supremo ordenamiento, cuyo objetivo es dictar leyes para la correcta organización y funcionamiento del Estado (Poder Constituido).

²⁵ Cfr. González Uribe, Héctor, "Teoría Política", op. cit. p. 374.

La función legislativa puede ser ejercida para modificar diversos ordenamientos legales, entre ellos la propia Constitución.

Respecto a lo anterior, cabe señalar que existen Constituciones que permiten su modificación pero en cada una se siguen pasos diferentes, así, las llamadas Constituciones rígidas, establecen un procedimiento especial que debe seguirse al pie de la letra si se quiere modificar su texto. A diferencia de las Constituciones flexibles, las cuales no exigen un mecanismo especial para su reforma, ésta puede hacerse de la misma forma requerida para la modificación de las leyes secundarias.

En México, por disposición constitucional, el poder legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Función Judicial.

Como hemos visto, el Estado se encarga de crear las leyes para dar protección formal a los derechos del conglomerado humano, pero esto no es suficiente, porque la declaración de un derecho lleva consigo su exacta aplicación a un caso concreto.

Cuando nos referimos a la función judicial, hablamos "de una de las funciones más importantes de la agrupación estatal, pues su misión esencial es resolver, con base en la ley, las controversias o conflictos de intereses que se susciten entre los particulares o entre éstos y las autoridades públicas. A los jueces toca interpretar las leyes, aplicarlas a los casos concretos y darles eficacia, mediante la actuación coactiva de las sentencias."²⁶

La aplicación de la ley a un caso concreto implica una determinación de carácter declarativo o ejecutivo. Es declarativo en virtud de que la litis versa acerca de la incertidumbre sobre la parte del Derecho sustantivo aplicable. Se habla por el contrario de una determinación ejecutiva, cuando la decisión que emana del ejercicio de la función judicial, consiste en la certeza de que existe el derecho sustantivo aplicable a dicho caso

²⁶ González Uribe, Héctor, "Teoría Política", op. cit. p. 379.

concreto, pero así también, la necesidad jurídica y social de proveer eficacia práctica a esa facultad que deriva de la norma.

El llamado poder Judicial es el órgano del Estado encargado de dirimir controversias respecto a la aplicación del derecho en un caso concreto. Tiene dicho órgano la facultad especial, debido a las atribuciones y funciones otorgadas por nuestro máximo ordenamiento jurídico, de ser un auténtico mediador entre las autoridades federales y locales, así como guardián del orden constitucional.

Queda claro que dentro del actuar del órgano judicial “se significan las más importantes atribuciones que tiene a su cargo: aplicar las normas generales a casos concretos resolviendo controversias del orden federal. Como sucede con los otros órganos de la Federación, el Judicial tiene algunas facultades materialmente administrativas y legislativas que desde luego son diferentes a las que justifican su denominación.”²⁷ Por ejemplo, cuando los jueces dictan medidas administrativas en el curso de un proceso judicial, para lograr una mayor agilidad y rendimiento en el desempeño de su función.

Incluso, el órgano en comento emite Jurisprudencia, y no obstante que dicha actividad no constituye en estricto sentido una función legislativa (en virtud de que para ésta se requiere cumplir con formalidades descritas en la Constitución), las interpretaciones sobre la ley que efectúan los jueces durante el estudio de conflictos específicos, y que se vuelven obligatorias a partir de que constituyen Jurisprudencia.

Nuestra Carta Magna determina el órgano en el que recae el ejercicio de la función judicial y establece expresamente:

Artículo 94. “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y en Juzgados de Distrito...”

Por su importancia cabe señalar que es el Poder Judicial Federal, el encargado de dirimir las controversias que se llegaran a presentar por conflicto de competencia entre los Tribunales federales y locales entre sí.

²⁷ Sánchez Bringas, Enrique. “Derecho Constitucional”, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p.479.

1.3 JUSTIFICACIÓN DEL ESTADO POR SUS FINES

El Estado se justifica por sus fines y por la necesidad social de su existencia. Cuando se da cumplida respuesta a la interrogante ¿Para qué existe el Estado?, se determinan sus fines, las metas que persigue y hacia donde orienta sus actividades.

Uno de los problemas fundamentales en el estudio de la organización llamada Estado, es el tema de su justificación. Por lo que la existencia misma del Estado plantea cuestionamientos profundos, entre los que destaca la gran importancia que este tiene en la coexistencia, convivencia y desarrollo de los hombres.

El ser humano es un ser político por naturaleza, y por eso necesita de los medios de organización adecuados para ese desarrollo y convivencia, por lo que podemos afirmar que el Estado constituye un medio de organización para que el hombre pueda alcanzar fines u objetivos. El Estado es una creación consciente y racional, no debe ser un propósito final para el cual el ser humano viva, porque de ésta manera se convertiría en un ente totalitario que no podría considerar la existencia y desarrollo del hombre como un fin, sino como un instrumento o herramienta cualquiera que sólo debe dedicar su vida en servicio de aquél.

Por el contrario, el Estado debe constituir esa organización humana en la que se permita la realización y desarrollo de las potencialidades de la especie en beneficio de todos los individuos que la conforman, organización que funge a su vez como medio para la realización de fines de los hombres.

De aquí que, "la esencia del Estado reside, así, en la necesidad de organización en correspondencia con las exigencias vitales de cada forma de comunidad...si la necesidad de organización nos proporciona las respuestas al problema causal del porqué de la existencia del Estado, la existencia de la organización nos enfrenta con el problema teleológico, con el

problema de la finalidad, del para qué de esa organización. Es decir, con el problema concreto de los fines de la organización política, con los fines del Estado”.²⁸

“El Estado no es una mera creación de la técnica, sino el fruto de una proyección total del espíritu humano, con todos sus valores materiales e inmateriales. Y es claro que si en el Estado está el hombre entero, no puede haber un cabal conocimiento de aquél sin que se tomen en consideración las preocupaciones fundamentales de éste. Entre las que se encuentran, sin duda, las de carácter estimativo o valorativo.”²⁹

Así, a lo largo de la historia se han presentado diferentes teorías que justifican a nuestro objeto de estudio, entre ellas tenemos, la posición teológico-religiosa; la posición naturalista; las posiciones jurídicas(familiar, patrimonial y contractual); las posiciones éticas y las posiciones psicológicas y solidaristas.

Sobre las posturas que tratan de justificar al Estado, cabe destacar que más que una justificación del Estado en sí, se justifica al elemento del Estado denominado Poder. Se intenta así, justificar esa suprema potestad que rige al Estado y que tiene el carácter de coactiva, esa característica que le da la facultad de autodeterminarse y de imponer su voluntad a la de los individuos que forman parte de su conglomerado humano.

En primer lugar tenemos la posición **teológico-religiosa**, cuya postura defiende la existencia de un ser Supremo creador de todas las cosas que existen en el Universo. Todas las cosas encuentran en Dios su fin supremo y su razón de ser: De esta manera, el Estado es una creación de Dios.

El Cristianismo es de suma importancia para el tema de la justificación del Estado, ya que además de ser Dios el creador del Estado, es quien da las leyes y otorga el poder en el Estado a los gobernantes. Es por eso que dentro de la doctrina cristiana, se establece que todo Poder Público tiene su origen en la divinidad. El Poder Público, tiene dos acepciones,

²⁸ Fayt, Carlos S., “Derecho Político”, op. cit. p 313.

²⁹ González, Unbe Héctor, “Teoría Política”, op. cit. p. 466.

una como Poder Espiritual y otra como Poder Temporal, éste último subordinado al primero por derivar de él. De esta manera se reitera que todo Poder en el Estado proviene de Dios. Aunque muchos hayan extrapolado esta idea y sostengan que el Poder Temporal o del gobernante debe estar subordinado al de la Iglesia, en virtud de que el Papa representaba a Dios en la Tierra.

Se puede apreciar que la idea del Poder Espiritual está distorsionada para conveniencia de la iglesia, ya que el poder temporal deriva directamente de Dios, no de la Iglesia, la cual debe atender el perfeccionamiento espiritual del hombre, aspecto único en el que tiene preferencia sobre el orden temporal. La Iglesia, como Poder Espiritual no debe invadir la esfera del gobernante, quien actúa por Voluntad Divina. Se trata aquí de dos órdenes totalmente autónomos.

Uno de los exponentes más importantes dentro de esta postura fue San Agustín de Hipona. En San Agustín el Estado entra en el orden de los fines divinos supuesta la caída de la naturaleza humana por el pecado de origen, y la imposibilidad consiguiente de obedecer las leyes de la sociedad de una manera espontánea, así quiso Dios que hubiera una autoridad coactiva que garantizara el orden social. El Estado es obra de Dios al dar a los hombres la paz temporal y todo lo que a esta es necesario, es la misión que tiene que cumplir y en la medida que la cumpla se justifica y se inserta nuevamente en el plan divino.

Otra línea de justificación del poder político dentro de la posición teológico-religiosa la tenemos con Santo Tomás de Aquino, quien nos dice que en materia de justificación del poder político aunque este provenga inmediatamente de la naturaleza del hombre y de las cosas, tiene su origen mediato en Dios, creador de todo lo existente y que sólo se legitima en cuanto se ordena al bien común temporal; que no es sino la proyección en el mundo del orden eterno establecido por el autor de la naturaleza.

Los monarcómacos partidarios de la soberanía popular contravinieron al absolutismo real basado en la idea de que el poder provenía originalmente de Dios, pero su transmisión

se realizaba a través de medios establecidos por los hombres, bajo la vigilancia divina para que gobernara aquél que fuera designado por Dios.

En el Catolicismo Social como corriente renovadora de las ideas Aquinatenses y Escolásticas del siglo de oro españoles, pueden citarse las encíclicas papales en materia cívico-política emanadas de los sumos pontífices de la iglesia católica desde León XIII (1878-1903), aquí se pueden citar entre otros documentos, las encíclicas siguientes: acerca del socialismo; del origen divino de la autoridad política; de la constitución cristiana de los Estados; la libertad humana y el liberalismo; de la función del Estado en el mundo moderno; de la paz entre todos los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad; de la necesidad de promover el desarrollo de los pueblos.

La Posición **naturalista** nos dice que la existencia del Estado obedece a fuerzas naturales “se pretende justificar el Estado, con su fuerza coactiva, como un poder natural e inevitable al que hay que acatar. Es legítimo y justo someterse al más fuerte, porque así se obedece a la naturaleza.”³⁰

Entre los representantes de esta postura tenemos en primer lugar, a los sofistas como Hippias, Calicles, Antifón, Lykrofón, Alcidas, entre otros. Todos ellos coinciden en la existencia de dos géneros diferentes: la naturaleza y la ley. Lo que va conforme a la naturaleza es eterno, y la ley como resultado de una convención o acuerdo está condicionada al tiempo y lugar. Calicles criticaba el orden jurídico de la democracia ateniense, éste, era injusto en la medida en que se daba la unión de los débiles para coaccionar al grupo minoritario de los más fuertes. Aquello iba en contra de lo que la naturaleza establecía: el más fuerte debe vencer al débil y obligar a seguirlo.³¹

Esta doctrina no está en concordancia con la interrogante dirigida a la justificación del Estado, no otorga elementos para encontrar una justificación del poder político, es decir,

³⁰ González, Uribe Héctor, “Teoría Política”, op. cit., p. 479.

³¹ Cfr González, Uribe Héctor, “Teoría Política”, op. cit. p. 479.

no responde el para qué existe el Estado, sino más bien da una explicación de la presencia de fuerzas naturales en la vida política de una sociedad.

Las posiciones **Jurídicas** consideran que el Estado deriva del establecimiento de un orden jurídico anterior.

Esta postura se divide en tres corrientes: la familiar, la patrimonial y la contractual. La fundamentación sobre el Estado que descansa sobre el derecho de familia comienza desde épocas remotas, ya los griegos representaban el fenómeno de formación de todo Estado como una ampliación y unión de varias familias. En los pueblos antiguos de Roma y Grecia se tiene la idea de que el Estado está formado por una organización de familias en la que los padres de familia, como cabeza de ésta, ceden sus derechos al gobernante. De esta manera el que gobierna ejerce un poder paterno sobre su pueblo y tiene el poder para exigir su obediencia ilimitada.

A decir de esta corriente, "se trata realmente de una derivación poco desarrollada de las doctrinas religiosas. No se propone siquiera justificar el Estado, sino una forma particular y subordinada del mismo, a saber, la monarquía absoluta; pero de las otras formas del Estado no dice absolutamente nada. Como quiera que considera a la totalidad de los súbditos como eternamente menores, pupilos, sólo halló el aplauso de los que se encontraban espiritualmente en una actitud de menores."³²

La corriente patrimonial se fundamenta en el derecho de propiedad, es decir, la propiedad existe antes del Estado, por lo que constituye su origen. El Estado se establece para proteger el derecho de propiedad. Los orígenes de esta postura también encuentran lugar desde la antigüedad, en Roma por ejemplo, Cicerón afirma: "en primer lugar ha de cuidar el que gobierna un Estado de que cada ciudadano posea lo suyo, y que no padezcan detrimento los bienes de los particulares bajo el pretexto de utilidad pública...Porque las ciudades y repúblicas fueron fundadas por causa de conservar la propiedad. Pues aunque se

³² Jellinek, Georg, "Teoría General del Estado", Ed. Oxford University Press, México, S.A. de C.V., México, 1999, p.p. 116 y 117.

juntaban los hombres siguiendo su natural sociable, no obstante buscaban los resguardos de las ciudades con la esperanza de asegurar sus propios bienes.”³³

De acuerdo con este pensamiento, el Estado tiene como finalidad primordial el proteger la propiedad privada o particular, para eso fue creado y en esa medida se justifica.

En el sistema feudal y en particular dentro del pensamiento germánico se tiene la idea de que el rey es el propietario de todas las tierras, lo que conlleva a la creencia de que los Estados en particular se justifican debido a la propiedad de sus tierras. La posesión de tierra implica alcanzar y ejercer el derecho de autoridad.

Sobre esto, Jellinek nos explica que, “Haller fue el primero que dio a la teoría de la fuerza, tan enérgicamente defendida por él, una forma que le ha consentido ser al propio tiempo el representante más vigoroso de la doctrina patrimonial. El poder, que es en realidad el que constituye el fundamento último del Estado, se manifiesta como poder de propiedad en el que radica la razón del reconocimiento del Estado. Los creadores de éste son para Haller hombres independientes a causa de sus bienes, o sea de su poder (príncipes y corporaciones): tan pronto como se alcanza riqueza mediante la posesión de tierras, y se adquiere, por tanto, el poder que va unido a ellas, se entra en la categoría de los príncipes. Éstos y las comunidades republicanas dominan por propio derecho, es decir, en fuerza de su libertad y de su propiedad.”³⁴

“En el fondo, la teoría patrimonial supone un derecho natural de propiedad anterior al Estado y superior a él, en el cual el Estado mismo encuentra su fundamento y justificación. Independientemente de que la propiedad sea un derecho natural de todo ser humano, en la actualidad nadie acepta una teoría que, como la patrimonial, pone en primer término el elemento territorial y le subordina el humano.”³⁵

³³ Cicerón, Marco Tulio, “Los Oficios o los Deberes”, Libro II. Cap. XXI, 8ª ed., Ed., Porrúa, México, 1993, p.p. 63 y 64.

³⁴ Jellinek, Georg, “Teoría General del Estado”, op. cit. p. 117 y 118.

³⁵ González, Uribe Héctor, “Teoría Política”, op. cit. p. 483.

La corriente contractual, es la más importante dentro de la posición jurídica, dada su trascendencia en el pensamiento político, ya que esta doctrina nos encamina directamente a la justificación del poder político. Se fundamenta en el consentimiento o acuerdo de voluntades, en ella, encontramos tres antecedentes. En primer lugar, la concepción religiosa judeo-cristiana nos explica la alianza de Yaveh con el pueblo de Israel. De esta alianza se derivan beneficios en favor del pueblo, siempre y cuando haya fidelidad a la alianza.

La filosofía griega por su parte, se basa en la reunión de hombres libres en la que estos de manera voluntaria, acuerdan agruparse con el objetivo de protegerse contra toda injusticia que puedan sufrir. La ley es producto de un acuerdo entre todos los miembros de la comunidad.

Jellinek dice que la teoría del contrato social principia su historia científica con Tomás Hobbes. Ya en la época moderna Hobbes, junto con Rousseau, Locke y Kant, dan un carácter de racionalismo al acuerdo de voluntades entre los hombres libres.

Hobbes dice que en el estado de naturaleza el hombre vive de manera egoísta, en donde priva el derecho del más fuerte, ésto, en razón de que existe un estado natural de guerra de todos contra todos en el cual es prioridad la salvaguarda de su vida. Cada hombre preserva la paz en cuanto está en sus manos hacerlo, pero si esto no es posible, debe utilizar todas las ventajas que otorga este estado de disputa en el que vive con el fin de proteger sus derechos contra los ataques de sus semejantes, incluso valiéndose de éstos.

La paz entre los hombres es necesaria para preservar la especie humana, y la manera de conseguirla es que todos accedan a renunciar al derecho a gobernarse a sí mismos que tenían en el estado natural.

La renuncia del derecho implica una transferencia del mismo a favor de la seguridad en la vida del ser humano. La transferencia de éste derecho se hace de manera recíproca, lo cual implica la celebración de un Contrato.

El hombre es un animal político y su inteligencia es artificial, es decir, a través de pacto para poder organizarse entre ellos. “No es extraño, por consiguiente, que (aparte del pacto) se requiera algo más que haga su convenio constante y obligatorio; ese algo es un poder común que los mantenga a raya y dirija sus acciones hacia el beneficio colectivo.

El único camino para erigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una voluntad... Esto es algo más que consentimiento o concordia; es una unidad real de todo ello en una y la misma persona, instituída por pacto de cada hombre con los demás, en forma tal como si cada uno dijera a todos: autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a sí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizareis todos sus actos de la misma manera. Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina ESTADO, en latín, CIVITAS...

Dícese que un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos (es decir, de ser su representante). Cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro como los que han votado en contra, debe autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran suyos propios, al objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra otros hombres.

De esta institución de un Estado derivan todos los derechos y facultades de aquel o de aquellos a quienes se confiere el poder soberano por el consentimiento del pueblo reunido.³⁶

³⁶ Hobbes, Thomas, “Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República, Eclesiástica y Civil”, 2ª edición en español, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p.p. 140-142.

Así, los hombres celebran un contrato en el cual se garantiza la protección de sus derechos y se establece la paz. En éste, todos los hombres transmiten sus derechos a un hombre o asamblea de hombres y autorizan su actuar. Como consecuencia de la celebración del contrato, surge el Estado como una persona civil.

John Locke, en su obra: “Ensayo Sobre el Gobierno Civil”, nos aclara que para encontrar el fundamento del poder político es necesario establecer primeramente que el estado natural del hombre es de completa libertad para la realización de sus actos y para la disposición de lo que le pertenezca de la manera que él mismo determine.

Para este teórico, el hombre es naturalmente libre, igual e independiente de los demás, y si se somete al poder político de otros, es por consentimiento propio. Los hombres hacen uso del consentimiento de todos para constituir una comunidad o cuerpo político donde rige la voluntad de la mayoría, la cual los dirige.

Los hombres salen del estado de naturaleza en el que se encuentran para celebrar un pacto, en el cual entregan todo el poder necesario para cumplir el fin de la comunidad entera. Lo anterior, es fenómeno que legitima al poder que se ejerce en la comunidad.

“En efecto, siempre que cierto número de hombres se une en sociedad renunciando cada uno de ellos al poder de ejecutar la ley natural, cediéndolo a la comunidad, entonces y sólo entonces se constituye una sociedad política o civil. Ese hecho se produce siempre que cierto número de hombres que vivían en el estado de Naturaleza se asocian para formar un pueblo, un cuerpo político, sometido a un gobierno supremo, o cuando alguien se adhiere y se incorpora a cualquier gobierno ya constituido. Por ese hecho autoriza a la sociedad o, lo que es lo mismo, a su poder legislativo para hacer las leyes en su nombre según convenga al bien público de la sociedad y para ejecutarlas siempre que se requiera su propia asistencia (como si se tratase de decisiones propias suyas). Eso es lo que saca a los hombres de un estado de Naturaleza y los coloca dentro de una sociedad civil.

...La finalidad de la sociedad civil es evitar y remediar los inconvenientes del estado de Naturaleza que se producen forzosamente cuando cada hombre es juez de su propio caso, estableciendo para ello una autoridad conocida a la que todo miembro de dicha sociedad pueda recurrir cuando sufre algún atropello, o siempre que se produzca una disputa y a la que todos tengan obligación de obedecer...

...De modo, pues, que todas las sociedades políticas arrancaron de una unión voluntaria, y del mutuo acuerdo entre hombres, que actuaban libremente en la elección de sus gobernantes y de sus formas de gobierno.”³⁷

“...La finalidad máxima y principal que buscan los hombres al reunirse en Estados o comunidades, sometiéndose a un gobierno, es la de salvaguardar sus bienes ya que esa salvaguardia es muy incompleta en el estado de naturaleza.”³⁸

Al existir la reunión de hombres en una organización política llamada Estado, el individuo “se encuentra en una nueva situación y en ella va a disfrutar de muchas ventajas derivadas del trabajo, de la ayuda y de la compañía de los demás miembros de la comunidad que, además, lo protege con todo su poder. Así, pues, tiene que renunciar, en la búsqueda de sus ventajas personales, a la parte de su libertad natural que exige el bien, la prosperidad y la seguridad de la sociedad. Esto no es sólo indispensable, sino que es también justo, puesto que todos los demás miembros renuncian de igual forma.”³⁹

La culminación y perfeccionamiento de esta corriente se presenta con Rousseau, en su obra “El Contrato Social o Principios de Derecho Político”, en la cual explica que la libertad es una cualidad intrínseca del ser humano, y no obstante que éste ha nacido libre y dueño de sí mismo, se encuentra entre ataduras en virtud de que “la familia es pues, si se quiere, el primer modelo de las sociedades políticas: el jefe es la imagen del padre, el pueblo la de los hijos, y todos, habiendo nacido iguales y libres, no enajenan su libertad

³⁷ Locke, John. “Ensayo Sobre el Gobierno Civil”, 4ª ed., Ediciones Nuevomar, S.A. de C.V., México, 1970, p.p. 69, 70 y 74

³⁸ Locke, John. “Ensayo Sobre el Gobierno Civil”, op. cit. p.p. 81 y 82.

³⁹ Locke, John. “Ensayo Sobre el Gobierno Civil”, op. cit. p. 84.

sino en cambio de su utilidad. Toda la diferencia consiste en que, en la familia, el amor paternal recompensa al padre de los cuidados que prodiga a sus hijos, en tanto que, en el Estado, es el placer del mando el que suple o sustituye este amor que el jefe no siente por sus gobernados.”⁴⁰ Así, los hombres unen su fuerza y su libertad como elementos principales en la conservación de la especie humana. Y como el hombre tiene autoridad sobre otro únicamente después de una convención, puesto que este derecho de autoridad no constituye un derecho natural, sólo se está obligado a obedecer poderes legítimos. El orden social es resultado de la asociación de los hombres libres, se cimenta en convenciones y constituye a su vez, un derecho que sirve de fundamento a cualquier otro.

De esta manera, Rousseau legitima o justifica al Poder Político, cuando pretende “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato Social.

Las cláusulas de éste contrato están de tal suerte determinadas por la naturaleza del acto, que la menor modificación las haría inútiles y sin efecto...

Estas cláusulas, bien estudiadas, se reducen a una sola, a saber: la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera, porque, primeramente, dándose por completo cada uno de los asociados, la condición es igual para todos; y siendo igual, ninguno tiene interés en hacerla onerosa para los demás...

Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo.

Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la

⁴⁰ Rousseau, Juan Jacobo, “El Contrato Social”, op. cit. p. 4.

asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad y hoy el de república o cuerpo político, el cual es denominado Estado...⁴¹

“Si el hombre es libre por naturaleza, entonces la proposición de Rousseau, la libertad es irrenunciable, capacita al individuo en fuerza de esta irrenunciabilidad de la libertad a romper en cualquier momento el contrato... Si alguien cambia de voluntad, desde ese mismo momento no está ya dentro del contrato, ni tiene ningún derecho respecto al Estado ni el Estado respecto a él...

Desenvuelta lógicamente hasta el fin la teoría del contrato, lejos de ser una doctrina que fundamente al Estado, lo destruye... Para muchos, el contrato no es sino la causa próxima del Estado, tras el cual está como causa remota, bien un impulso natural, bien una ordenación superior moral, de suerte que estas doctrinas van a desembocar en el camino trazado por las teorías psicológicas y éticas.⁴²

El pensamiento ético que pretende justificar al Estado, responde a una necesidad moral de los hombres. Entonces, surge el Estado como respuesta a la necesidad que tiene el hombre de alcanzar su perfección total, y ésta no se concibe si encamina su existir fuera de la organización estatal.

“El Estado procede siempre de la naturaleza, lo mismo que las primeras asociaciones, cuyo fin último es aquél; porque la naturaleza de una cosa es precisamente su fin, y lo que es cada uno de los seres cuando ha alcanzado su completo desenvolvimiento se dice que es su naturaleza propia, ya se trate de un hombre, de un caballo o de una familia. Puede añadirse que este destino y este fin de los seres es para los mismos el primero de los bienes, y bastarse a sí mismos es, a la vez, un fin y una felicidad. De donde se concluye evidentemente que el Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente

⁴¹ Rousseau, Juan Jacobo, “El Contrato Social”, op. cit. p. 9 y 10.

⁴² Jellinek, Georg, “Teoría General del Estado”, op. cit. p. 127.

sociable, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, un ser degradado, o un ser superior a la especie humana...

...la palabra ha sido concedida para expresar el bien y el mal, y, por consiguiente, lo justo y lo injusto, y el hombre tiene esto de especial entre todos los animales: que sólo él percibe el bien y el mal, lo justo y lo injusto y todos los sentimientos del mismo orden cuya asociación constituye precisamente la familia y el Estado.”⁴³

Para los partidarios de esta teoría, el surgimiento del Estado obedece a que éste sirve de instrumento para que el ser humano cumpla con un deber moral, el cual radica en el perfeccionamiento de su persona.

Las teorías **psicológicas** justifican el poder político por las tendencias o impulsos del ser humano que lo llevan a formar la sociedad y el Estado. “Todos aquellos que creen que el Estado es una formación natural o un producto del espíritu del pueblo, o un hecho histórico, y de algún modo tratan de justificarlo, pertenecen, por tanto, a esta doctrina...tanto los filósofos como los historiadores, suponen una justificación puramente psicológica del Estado basándolo en la organización humana y en la necesidad histórica de su existencia.”⁴⁴

“Una variante de interés en las doctrinas éticas y psicológicas es la teoría **solidarista** que sostiene que la justificación del poder emana del hecho mismo de la solidaridad social que impone cargas a los hombres y da lugar a sanciones para los reacios, de donde se origina la necesidad de la autoridad en el seno de la convivencia humana.”⁴⁵

Todas estas teorías, dan un panorama sobre la justificación del Estado, por lo que cada una argumenta una razón encaminada a darle respuesta a la necesidad de su existencia, pero todas persiguen una causa final: la realización de algún propósito humano.

⁴³ Aristóteles, “La Política”, 21ª ed, Ed. Austral, México, 1991, p.p. 23 y 24.

⁴⁴ Jellinek, George, “Teoría General del Estado”, op. cit. p. 129.

⁴⁵ González, Uribe Héctor, “Teoría política”, op. cit. p. 489.

En este orden de ideas, no se puede hablar de fines del Estado, sino fines de los hombres del Estado, puesto que "las cosas no tienen fines sino funciones, tienen estructuras que se denominan 'fines del Estado', son las estructuras que éste toma en orden a los propósitos y a los fines de los hombres políticos.

Los fines son consecuencia de los propósitos de los hombres, y los propósitos se basan en las voliciones o querencias: ¿dónde encontrar el querer y la volición del Estado? en los hombres que se agrupan para determinados fines; son las personas las que eligen determinados medios para realizar sus voliciones. El individuo por determinismo natural o humano tiene libre albedrío del que están privadas las cosas y la naturaleza. El quehacer individual denominado cultura es de libre elección, de determinismos, de voliciones y querencias. En esta libre elección el hombre decide agruparse y realizar la convivencia social por medio de las instituciones políticas"⁴⁶

Así, podemos identificar que los medios de los que se sirve el Estado para llevar a cabo los fines son el Derecho y la Autoridad. Es por ello que "todo poder estatal, por necesidad existencial, tiene que aspirar a ser poder jurídico; pero esto significa no solamente actuar como poder en sentido técnico-jurídico, sino valer como autoridad legítima que obliga moralmente a la voluntad... las pretensiones realmente extraordinarias del Estado no se justifican por el hecho de que éste asegure 'cualquier' ordenación social-territorial, sino, tan sólo, en cuanto aspire a una ordenación justa. La consagración del Estado únicamente se hace posible relacionando la función estatal con la función jurídica."⁴⁷

Es por lo anterior, que el derecho toma un papel muy importante en la conservación y evolución constante del Estado. Es una herramienta por medio de la cual se puede legitimar todo poder, siempre y cuando se tenga la convicción de obedecer la norma jurídica en cuanto esta preserve los valores por los cuales fue creada, entre ellos la justicia, que encuentra una forma de materialización o personificación en el derecho estatal.

⁴⁶ Arnáiz, Amigo Aurora, "Ciencia del Estado", Ed. UNAM, México, 1996, p. 11.

⁴⁷ Héller, Hermann, "Teoría del Estado", op. cit. p.p. 277-278.

“El problema de la justificación del Estado no conduce al análisis de los fines del ordenamiento jurídico; este último es un problema filosófico-social, pero no estatal: el Estado tiene una sola finalidad y es asegurar el derecho; naturalmente, los fines y propósitos del derecho cambian en la historia, en tanto la finalidad del Estado es siempre la misma.”⁴⁸

En última instancia, el Estado encuentra su justificación por medio de la realización de fines humanos, plasmándolos y asegurando su cumplimiento en el derecho. El Derecho es un instrumento útil en el cual se reflejan valores humanos e instauran mecanismos para la realización de fines de la comunidad histórica, es decir, para su realización de una forma adecuada dependiendo de las circunstancias temporales. Por eso, “cuando se declara que el Estado sólo puede ser consagrado por su calidad de organización para la seguridad jurídica, quíere decir que sólo puede justificarse en cuanto sirva a la aplicación y ejecución de los principios morales del derecho.”⁴⁹

En este orden de ideas, es necesario para la existencia del hombre un orden justo, en el que toda persona encuentre su realización plena mediante la participación activa en la comunidad. Todo ser humano busca su bienestar, razón por la que en pro de la satisfacción de necesidades propias y colectivas contribuye a la realización del bienestar de todo el grupo social.

“A la expresión fin del Estado van unidos tres problemas completamente diferentes. Se puede preguntar: ¿qué fin es el que cumple la institución del Estado en la economía de la historia con relación a las últimas determinaciones del hombre? ¿Qué fin ha tenido o tiene un Estado individual determinado en la historia? Y, finalmente, ¿qué fin tiene la institución del Estado en un momento determinado para los que forman parte de él, y, por tanto, para la comunidad? De estas tres cuestiones, la primera y la segunda no pueden ser contestadas con los medios de la investigación empírica. Sólo con plantear la cuestión nos ponemos dentro del terreno de la especulación metafísica, y las más de las veces en el reino de lo arbitrario

⁴⁸ Pedroso, Manuel, citado por Arnáiz, Amigo Aurora, “Estructura del Estado”, Ed. Miguel Ángel Porrúa, S.A., 1979, México, p. 113.

⁴⁹ Heller, Hermann, “Teoría del Estado”, op. cit. p. 285.

y caprichoso. De aquí que, para aquellos que no quieran abandonar jamás el terreno de la investigación empírica, hayan de ser consideradas como cuestiones superfluas. Quiero marcar a estas dos cuestiones problemas referentes a los fines objetivos del Estado. La primera, como la que se propone tratar los fines universales del mismo; la segunda, como encaminada a determinar sus fines particulares.”⁵⁰

En razón de la sistematización para realizar el estudio de los fines estatales, se da una división entre fin último del Estado y fines inmediatos o concretos. Dentro de la clasificación anterior, encontramos a las teorías absolutas, que reconocen un fin abstracto o último, las cuales, se subdividen a su vez en dos corrientes, la de los fines expansivos y la de los fines limitativos del Estado. Sin embargo en contraposición a ellas, tenemos la teoría de los fines relativos, misma que reconoce la existencia de fines particulares o concretos del Estado, es decir, actividades determinadas que pretenden la realización de un objetivo específico.

A pesar de todas las clasificaciones doctrinales que se elaboren para definir cuál es el fin o fines del Estado, podemos afirmar que todo actuar obedece a una finalidad absoluta que puede ser incluso válida para toda la organización social. Así, los fines relativos o concretos del Estado, son finalmente actividades realizadas con miras a la materialización de un fin supremo. Porque “los fines intrínsecos del Estado como institución orgánica: existir, coexistir y subsistir, posibilitan los fines específicos del hombre-comunidad política. Es decir, de toda una gama de valores éticos-jurídicos recogidos en el bien común.”⁵¹

Debido a la cualidad moral del hombre, puesto que es el único ser viviente que es capaz de distinguir entre lo bueno y lo malo, se preservan valores con carácter universal y absoluto que pretenden la conservación de la especie humana y su desarrollo espiritual. Pero además es importante, no prescindir de los satisfactores materiales para la vida del ser

⁵⁰ Jellinek, Georg, “Teoría General del Estado”, op. cit. p.p 136 y 137.

⁵¹ Arnáiz, Amigo Aurora, “Estructura del Estado”, op. cit. p. 121

humano en sociedad. Es por eso que mediante la organización se tutelan bienes jurídicos tanto de índole espiritual como material.

En virtud de la demanda imperante de atender las necesidades de la colectividad de una manera eficaz e inmediata, se reconoce la necesidad de establecer cuales son los fines del Estado, todos ellos con aspiraciones siempre de llegar a un fin último, supremo o absoluto. En razón de lo anterior, es menester concretizar los fines u objetivos estatales para dar satisfacción a las diferentes necesidades de la comunidad estatal. Es por eso que dividimos el estudio de los fines en sociales y económicos.

1.3.1 Fines Sociales.

La manera más eficaz que tiene el individuo de alcanzar un desarrollo pleno de su persona es a través de la organización social. Los miembros que componen el conglomerado social tienen, como ente colectivo necesidades y por ende un fin común, que a su vez, tiende a satisfacer las necesidades individuales de los miembros que lo conforman.

El Estado, reiteramos, es un medio por el cual la sociedad humana se vale para alcanzar el bien común que exige la comunidad organizada.

Por lo que el desarrollo de las potencialidades del hombre en armonía y con respeto a todos los seres humanos, se traduce en bien común. "Es tarea del bien común garantizar un orden proporcional y equitativo. Esto supone el tomar en cuenta para organizar los servicios económicos, jurídicos, administrativos y políticos, la igualdad fundamental de los hombres que viven en sociedad y la diversidad accidental de sus talentos, capacidades, virtudes y situaciones vitales. Todos los hombres son iguales entre sí por su naturaleza racional y libre; todos tienen un mismo destino espiritual y trascendente; todos tienen un mismo rostro humano.."⁵²

⁵² González, Uribe Héctor, "Teoría Política", op. cit p. 555.

El Estado debe proveer a todo ser humano que forma parte de su organización, de los satisfactores sociales que se exigen para la realización del bien común, esto lo hace principalmente por medio de una organización llamada Administración Pública, pues en última instancia, todos los valores preservados en el derecho se cristalizan por las acciones realizadas en concreto. A pesar de que el bien común, o desarrollo potencial del hombre en un orden justo, en armonía y con respeto a su naturaleza es un fin eterno y universal, la forma de alcanzarlo varía, dado que las necesidades sociales son distintas dependiendo de la época. Así, los satisfactores sociales se brindan a través de servicios públicos que atienden prioridades comunes.

Cada Estado en particular fija metas o fines concretos cuya realización trae aparejada la satisfacción de las necesidades sociales de los individuos que forman parte de la comunidad humana de ese Estado. Las prioridades o necesidades inmediatas a cubrir dependen de las exigencias de cada sociedad, pero siempre con la finalidad de encontrar la justicia social. Es decir, la igualdad de los hombres independientemente de sus creencias individuales, color, raza, sexo y otras diferencias accidentales. Todo ello conjugado en la tarea de enriquecer la espiritualidad del hombre en la cual se busca prive la conciencia del valor de la persona humana. Porque es innegable que destacar las cualidades individuales mediante el desarrollo de un campo o actividad determinada, contribuye al bienestar social.

1.3.2 Fines Económicos.

Los fines económicos son un objetivo concreto del Estado. Los recursos económicos de un Estado tienen que ver en gran parte con el desarrollo del Estado en sus demás aspectos, ya que si no se cubren las necesidades primarias de todo ente, no podemos hablar de otro tipo de desarrollo. Por eso se afirma, que mientras no se satisfagan de la mejor manera las necesidades de índole primario del grupo social a través de una rama llamada economía, no se podrá pensar en un desarrollo armónico y completo del grupo, en virtud de la desigualdad social que trae aparejada la desigualdad económica.

Razón por la cual independientemente del sistema político que prive en un Estado, los fines económicos se han convertido en eje central de los Estados contemporáneos. “Especialmente en los países del Tercer Mundo –que integran la zona subdesarrollada del planeta- gana fuerza la idea de considerar el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida de la población como el objetivo vital del Estado.

La lucha contra el subdesarrollo, el cambio de las estructuras socio-económicas, la implantación de mecanismos justos de distribución del ingreso nacional y la ruptura de la dependencia externa se presentan, pues, como las finalidades concretas más importantes de los Estados del Tercer Mundo.”⁵³

Y no sólo de los países del Tercer Mundo, ya que desafortunadamente se ha considerado como prioridad el desarrollo económico de los Estados sin tomar en consideración el aspecto social. Incluso en los países que están a la cabeza del orbe en cuanto a desarrollo económico, también han olvidado el desarrollo social ya sea de carácter cultural o espiritual, lo que les ha generado grandes problemas pese a que el nivel de vida de su pueblo sea benéfica en general.

Por lo que podemos concluir que son signos patológicos en una sociedad: la desigualdad económica que conduce a la desigualdad cultural o espiritual del ser humano y el acaparamiento de riqueza frente a cualquier riqueza del orden espiritual. Todo ésto como consecuencia de un desequilibrio en el desarrollo integral del ser humano, resultado del olvido de los verdaderos conceptos que originaron la determinación de un Bien común.

⁵³ Borja, Rodrigo, “Derecho Político y Constitucional”, op. cit. p. 81

1.4 IMPORTANCIA DE LA ECONOMÍA PARA EL EFICAZ FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO.

El Estado, como ente abstracto en el cual se representa la voluntad del grupo social que lo compone, tiene la obligación de buscar los medios para la adecuada realización de sus fines. Desde un punto de vista práctico, la concretización del bienestar general en varias metas, objetivos o fines determinados, es una manera de planificar la materialización de esos fines.

“Como es fácil observar, los principales problemas que aquejan al mundo que nos ha tocado vivir son los económicos, tanto por su número como por su complejidad. Así, cotidianamente se habla, a través de todos los medios de comunicación, tanto a nivel mundial como nacional, de graves problemas como: desempleo y subempleo, inflación, recesión, pobreza, riqueza, escasez de alimentos y materias primas, alza de precios y algunos más. Estos, y otros similares, afectan a los distintos países de la Tierra en diversos grados...”⁵⁴

Por lo antes expuesto, podemos afirmar que el problema para satisfacer las diferentes necesidades del grupo social tiene que ver en gran medida con la Economía que es “la ciencia social que estudia la conducta humana, encaminada a la producción, distribución, circulación y consumo de la riqueza, la que está constituida por todos los bienes y servicios que satisfacen las necesidades humanas y que tienen un valor de escasez.”⁵⁵ Ya que un nivel económico decoroso permite la existencia de otro tipo de satisfactores que no son estrictamente económicos.

Las necesidades del hombre se satisfacen a través de bienes y servicios, los cuales nunca son suficientes para todos los seres humanos. Razón por la que el Estado interviene en la planificación económica, con la finalidad de producir los satisfactores necesarios y la

⁵⁴ Gómez. Granillo Moisés, “Teoría Económica”, 10ª ed., Ed. Esfinge, México, 1993, p. 13.

⁵⁵ Notas de la cátedra de Derecho Económico impartida por el Lic. Pedro Ojeda Paullada en la Facultad de Derecho de la UNAM.

distribución de los mismos de manera equitativa y proporcional, con el objeto de cubrir las necesidades de cada sector social.

Por lo que, “un crecimiento económico sostenido, basado en una estabilidad política, le proporciona al Estado mayores márgenes de movimiento, para enfrentar las demandas sociales. Mientras que la reducción del crecimiento económico, presiona al sistema político que no puede utilizar suficientes combinaciones materiales para enfrentar las demandas sociales.

El subdesarrollo económico, hace que no se emplee toda la mano de obra disponible, y ocasiona un subdesarrollo social, en cuanto a que no integra a toda la población al proceso productivo, al proceso de distribución del ingreso, y no les permite capacitarse y desarrollar sus posibilidades personales, utilizar productivamente su fuerza de trabajo, y el ingreso que les posibilite educar y capacitar a sus descendientes. Por lo tanto, el subdesarrollo económico afecta al subdesarrollo social.”⁵⁶

Así, la correcta toma de decisiones por parte de la administración pública, es fundamental para una economía sana. Ya que ésta, es la base del desarrollo armónico de la sociedad.

Por lo que si el modelo económico, no es el correcto, la propia sociedad reclama y exige los cambios pertinentes que generen las condiciones para un mejor nivel de vida. Muestra de ello es que “en la crisis, surge el fracaso de las formas institucionales, la aparición de los límites de la intervención pública y la necesidad de inaugurar una dinámica social de creación de nuevas formas institucionales.”⁵⁷

Bajo este contexto es necesario reconocer la gran importancia de la economía para la existencia del Estado. Pero también debemos destacar la gran responsabilidad que tiene

⁵⁶ Saldaña, H. Adalberto, “El Estado en la sociedad Mexicana”, Ed. Porrúa, México, 1981, p. 439.

⁵⁷ Hernández, Chávez Guillermo y otros, “El Estado como Objeto Económico”, UAM, México, 1992, p. 197.

éste, al delinear los mecanismos necesarios para una adecuada planificación económica, misma que debe tener como único fin: satisfacer las necesidades humanas.

Así, el crecimiento del Estado debe darse en dos aspectos: el económico y el social. En el económico se deben tomar en consideración elementos tan importantes como las riquezas naturales con las que se cuenta; por vía de ejemplo: el tener o no petróleo tiene un significado muy importante en las perspectivas del país de que se trate, pues sin el petróleo se pueden presentar enormes problemas debido a la sobrepoblación, falta de divisas, dependencia de importaciones, desempleo y demás relativos que necesariamente empujan a un cambio dramático no sólo en lo económico sino incluso y quizá de manera más aguda en lo social.

Aunado a todo esto, generalmente el Estado enfrenta una crisis financiera por lo limitado de la base en la carga fiscal, el alto nivel de endeudamiento externo, y en materia de asignación por los muy elevados subsidios a la economía privada y los déficits operativos del sector paraestatal. Cabe señalar que todos estos aspectos son propios de los Estados con una economía deficiente.

Pero no sólo estos rubros juegan un papel importante dentro de lo económico, también debemos tomar en consideración el grado de industrialización en que se encuentra el Estado, así como su crecimiento económico, es decir, su urbanización, la concentración de capital, la distribución del ingreso, etc. En este contexto, el grado de evolución que guarden el sector agrícola y el de servicios, resulta fundamental, ya que de su consolidación depende en gran medida la tendencia para el desarrollo integral del grupo social y no sólo de algunos sectores.

En el aspecto social debemos de considerar los índices de pobreza y desempleo de la población, mismos que se deben confrontar con las demandas sociales que atiende el Estado de manera real, es decir, si hay atraso en la generación de satisfactores para las demandas reales del grupo social, necesariamente estaremos en presencia de una crisis

económica, misma que el Estado debe atender y resolver, si no quiere caer en conflictos de carácter social agudos, de los cuales no podrá salir en muchos años.

Por tanto, "los asuntos económicos del mundo actual son de una profundidad y de una trascendencia no registradas por la historia en épocas pasadas. Por primera vez en la historia hay algunas sociedades opulentas, sólidamente ricas, pero desencantadas con la calidad de vida que modelaron. Pero hay también, en elevado número, sociedades atrasadas que se encuentran frente al torturante problema de no saber cómo aumentar sus escasos recursos para reducir la miseria generalizada en una lucha sin tregua por la supervivencia. De un lado y de otro -en las sociedades opulentas y en las subdesarrolladas- los problemas existentes son de inmensa gravedad. Ante ellos, la Ciencia Económica no reúne condiciones para encontrar, por sí sola, todas las soluciones. Sin embargo, y con muchas esperanzas, esa nueva ciencia podrá suministrar un telón de fondo indispensable para su discusión inteligente y provechosa."⁵⁸

De esta manera, podemos decir que una de las finalidades primordiales del Estado, es buscar y propiciar los recursos esenciales para satisfacer las necesidades de la comunidad humana que lo conforma y es aquí donde la economía toma suma importancia, dado que es un medio por el cual el Estado puede organizar sus recursos, producirlos y distribuirlos para una mejor calidad de vida del elemento humano.

⁵⁸ Gill, Richard T., citado por Rossetti, José P. "Introducción a la Economía, enfoque latinoamericano", Ed. Harla, México, 1979, p.

CAPÍTULO II

LOS RECURSOS ECONÓMICOS DEL ESTADO

2.1 LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO

El Estado tiene como misión la realización de fines determinados y para cumplir con esta tarea, requiere de recursos materiales y humanos. Es por eso que tal ente, se ve en la necesidad de instrumentar a través del Derecho, mecanismos por los cuales pueda allegarse de los recursos necesarios.

El Estado es soberano y en ejercicio de su cualidad, se ve investido de la facultad para instrumentar mecanismos y así hacerse de recursos. Porque “la Soberanía es la cualidad de la independencia absoluta de una unidad de voluntad frente a cualquiera otra voluntad decisoria universal efectiva. Este concepto, en su aspecto positivo, significa que la unidad de voluntad a la que corresponde la soberanía es la unidad decisoria universal suprema dentro del orden de poder de que se trate...El Estado es una unidad decisoria universal para un territorio determinado y, consecuentemente, es soberano; de ahí deriva su peculiaridad.”⁵⁹

Así, se reafirma que la soberanía le otorga supremacía al poder del Estado frente a cualquier otro poder que se encuentre dentro de la organización estatal, donde el Estado tiene la libertad para autodeterminarse.

La determinación del titular de la soberanía implica el reconocimiento del Estado como un medio al servicio de propósitos humanos, en él, la comunidad de hombres participa de manera activa con su voluntad.

“La unificación de las voluntades se alcanza mediante el principio mayoritario y la idea de la representación y estos dos elementos, a su vez, constituyen los medios técnicos a

⁵⁹ Heller, Hermann, “La Soberanía, contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional”, 2ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica”, México, 1995, p.p. 197 y 214

través de los cuales el pueblo, como unidad, domina al pueblo como pluralidad e integran, al mismo tiempo, el procedimiento que permite hacer del pueblo el sujeto de la soberanía...En la democracia contemporánea, la subordinación jurídica de los representantes ha alcanzado un grado altísimo, que nos obliga a hablar de la supremacía del pueblo como unidad sobre el pueblo como pluralidad. De esta manera, queda excluida cualquier forma de soberanía de los órganos estatales y, al mismo tiempo, quedan identificadas la soberanía del pueblo y la soberanía del estado.”⁶⁰

En México nuestra Carta Magna establece en su artículo 39: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

El pueblo dirige su voluntad hacia la formación de una organización política suprema, el Estado, en el cual estará inmersa la voluntad del pueblo con carácter de soberana. Otorga así al Estado dicha cualidad. De aquí que la soberanía constituye el presupuesto para el ejercicio de la potestad tributaria del Estado “...El poder o soberanía tributaria se refiere a la facultad propia del Estado para crear tributos. Recibe el nombre de Poder Tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas.”⁶¹

“Es característica del Estado, el disponer de un poder de imposición para procurarse de los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines, mismos que sólo puede realizar si dispone de los medios económicos necesarios, de tal manera que la imposición de los tributos es una de las principales manifestaciones del poder soberano estatal.”⁶²

⁶⁰ Heller, Hermann, “La Soberanía”, op. cit. p.p. 166 y 168.

⁶¹ De la Garza, Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, 17ª ed., Ed. Porrúa, México, 1992, p. 207.

⁶² Olascoaga, Valdés Francisco A., “La función económica del Estado (Los Impuestos)”, Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, 1980, Año IV, Núm. 11, Septiembre-Diciembre, p. 70.

En México la Constitución Política establece en su artículo 31: "Son obligaciones de los mexicanos: (fracción) IV. Contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

Es claro que en dicha disposición se consagra el fundamento de la potestad tributaria, mediante la cual el Estado puede establecer contribuciones. Así, nuestro Estado ejerce la potestad tributaria sólo en los términos que determinen las leyes aplicables al caso concreto.

El Estado, a través de su organización crea los órganos competentes para ejercer la potestad tributaria. Por tanto, "el poder tributario es exclusivo del Estado y éste lo ejerce, en primer lugar, a través del poder Legislativo, pues en observancia del principio de legalidad este poder expide las leyes que establecen los tributos y que deben contener los elementos esenciales de los mismos; en segundo lugar, a través del Poder Ejecutivo, pues este debe aplicar la ley tributaria y proveer en la esfera administrativa para su cumplimiento y en ocasiones, cuando está facultado por la ley, debe dirimir las controversias entre la Administración y el gobernado ..."⁶³

Toda contribución, por disposición constitucional, debe establecerse mediante una ley. Toda ley tiene como características esenciales la generalidad, la abstracción y la obligatoriedad, es por ello que en la relación jurídico-tributaria el contribuyente al haber actualizado el supuesto normativo adquiere el carácter de sujeto pasivo. El Congreso de la Unión u órgano legislativo únicamente crea tributos mediante normas objetivas que contemplan situaciones de hecho causantes de la carga tributaria (dar, hacer o no hacer). Para la realización de un cobro tributario, es menester que el sujeto realice la conducta descrita en la norma y cause el impuesto. De aquí que "es necesario entonces tener presente que cuando el estado se convierte en titular de un derecho subjetivo tributario, frente a él tendrá a obligados a dar, hacer o no hacer."⁶⁴

⁶³ Rodríguez, Lobato Raúl, "Derecho fiscal", 2ª ed. Ed. Harla, México, 1986, p.p. 6 y 8.

⁶⁴ Villegas, Héctor B., "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario", 5ª ed., Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 187.

De todo lo antes expuesto, surgen dos interrogantes. La primera, ¿cuándo el Estado, actuando de manera soberana puede establecer cargas tributarias? La respuesta es, siempre que dicha carga se establezca en ley. La segunda ¿cuándo el Estado está facultado para hacer efectivo un crédito fiscal derivado de la sujeción y causación por parte del sujeto pasivo? La respuesta es cuando se de la relación jurídico-tributaria entre el sujeto pasivo (contribuyente) y el sujeto activo (el Estado).

De lo ya referido, podemos establecer que hay una gran diferencia entre la potestad tributaria y competencia tributaria, esta última siempre subordinada a la primera.

2.1.1 LA COMPETENCIA TRIBUTARIA

La competencia tributaria es la aplicación de una manera concreta, de la potestad tributaria. “Es una facultad general y abstracta para la actuación de los órganos públicos en esta materia, que se deriva del poder del Estado y que se encuentra sometida a un orden jurídico preestablecido.”⁶⁵ Esta facultad se traduce en el poder recaudar el tributo cuando el sujeto de la norma tributaria ha producido un hecho descrito por la misma, es decir, su conducta se adecua de tal forma, que en él recae la sanción de la norma tributaria y se genera así un crédito fiscal o la prestación que debe pagar en particular dicho sujeto y que el Estado ya está facultado para cobrárselo o exigirselo. En nuestro país, el titular de la competencia tributaria es el órgano ejecutivo pues él tiene la facultad de aplicar y hacer cumplir la norma tributaria.

“La potestad tributaria (o poder tributario) es la facultad que tiene el Estado de crear unilateralmente tributos, cuyo pago será exigido a las personas sometidas a su competencia tributaria espacial.”⁶⁶

⁶⁵ Delgadillo, Gutiérrez Luis Humberto, “Principios de Derecho Tributario”, 3ª ed. Ed. Limusa, México, 1988, p. 48.

⁶⁶ Villegas, Héctor B., “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, op. cit., p. 186.

“De esta manera, la potestad tributaria se manifiesta en el campo legislativo con la creación de las normas que establecen las situaciones generales, que al concretarse en la actividad o la situación de los particulares, quedarán sometidos a la competencia tributaria del Ejecutivo, el cual la ejercerá conforme a las normas que regulan su ejercicio”.⁶⁷

Decimos entonces, que la Potestad Tributaria se materializa cuando en ejercicio de la Soberanía, el Estado por medio del órgano legislativo describe los hechos hipotéticos tributarios o imponibles, es decir, establece aquellas situaciones de hecho que son origen de una contribución.

Así, el Estado, como titular de la Potestad Tributaria, tiene a su vez competencia tributaria “en el momento en que procede a hacer efectivas las contribuciones que los particulares deben pagarle, como consecuencia de la realización de aquellos hechos que han sido señalados por el Estado como generadores de los créditos fiscales. En ese momento, el Estado actúa en una forma análoga a la que observa cualquier acreedor particular, y el ejercicio de su actividad de recaudación se encuentra sometido a las leyes aplicables de manera tal que cualquier separación de su conducta respecto a aquéllas que ha sido establecida por la ley producirá como consecuencia que el particular pueda atacar o impugnar la actuación del Estado.”⁶⁸

La presencia de la Potestad y Competencia Tributarias implica en un Estado como el nuestro, un problema respecto al ámbito de creación y aplicación de una norma fiscal; es decir, en la Federación encontramos que la distribución de facultades en materia tributaria representa un verdadero conflicto durante el ejercicio de la potestad tributaria.

En primer lugar, el artículo 40 de Nuestra Carta Magna dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior;

⁶⁷ Delgado, Gutiérrez Luis Humberto, “Principios de Derecho Tributario”, op. cit. p. 47.

⁶⁸ De la Garza, Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, op. cit. p. 208.

pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Por la celebración del pacto federal, surge un Estado Federal, el cual será titular de la soberanía estatal y estará compuesto de entidades federativas con autonomía para determinarse en su interior, pero siempre sometidas a las determinaciones que implica la celebración de este pacto federal. “Se ha criticado la terminología empleada por el artículo 40 Constitucional, que señala que los Estados son ‘...libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior...’ ya que el concepto de soberanía es único e indivisible y aunque teóricamente reside en el pueblo, en la práctica es ejercida por el Gobierno Federal... En consecuencia, es preferible utilizar el término ‘autonomía’ para expresar la libertad de gobierno interior de que están dotadas las Entidades Federativas.”⁶⁹

De esta manera, la facultad que tienen las entidades federativas de imponer sus propias contribuciones, es una mera proyección de su autonomía en un ámbito federal.

En un Estado Federal “ existen tres instancias de producción de normas generales dentro de un orden normativo: la del Estado federal como totalidad, caracterizada porque el órgano revisor de la Constitución produce normas constitucionales; la instancia de la Federación, donde el Congreso de la Unión expide normas generales – leyes- de naturaleza federal; y la instancia de los estados cuyos congresos o legislaturas también crean normas generales.”⁷⁰

Podemos afirmar así, que existen principalmente dos instancias por medio de las cuales se da la potestad tributaria, una de la federación y otra de las entidades federativas, de esta manera se pueden establecer mediante ley, hechos hipotéticos tributarios a través del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales de cada una de las entidades que conforman la federación. El artículo 124 de la Constitución reconoce

⁶⁹ Arrijoa, Vizcaíno Adolfo, “Derecho Fiscal”, 10ª ed., Ed. Themis, México, 1995, p. 137.

⁷⁰ Sánchez, Brngas Enrique, “Derecho Constitucional”, op. cit , p. 543.

un sistema para la distribución de competencias entre la Federación y los Estados: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.”

Así, las materias sobre las cuales puede legislar la federación están determinadas limitativamente por la Constitución. En materia tributaria, específicamente a través del artículo 73 fracción XXIX.

“De acuerdo con los artículos 73.X, 73. XXIX y 131 constitucionales, el Congreso de la Unión puede expedir leyes que establezcan obligaciones fiscales federales, en las siguientes materias:

- a. Comercio Exterior...
- b. Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales a los que se refieren los párrafos 4º. Y 5º del artículo 27 constitucional...
- c. Instituciones de Crédito y Sociedades de seguros...
- d. Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación...
- e. Otras materias...
- f. Impuestos especiales...”⁷¹

Los Estados por su parte, pueden tener sus propias contribuciones establecidas mediante ley y gravar hechos hipotéticos que no sean exclusivos de la federación, para esto, deben sujetarse a las prohibiciones que de manera expresa les establece la Constitución Federal a través de los artículos 117 y 118 de manera absoluta o relativa.

Existe también en nuestro sistema federal, una concurrencia entre las facultades federales y locales, donde se da pauta para la presencia de hechos impositivos idénticos, pues el Congreso de la Unión tiene facultad “para imponer las contribuciones necesarias

⁷¹ Sánchez, Bringas Enrique, “Derecho Constitucional”, op. cit. p. 428

a cubrir el presupuesto”⁷² y dichas contribuciones, pudieran ya estar establecidas mediante una ley expedida por cualquier legislatura local, en uso de la facultad derivada de la Constitución y sin haber invadido alguna atribución reservada a la federación.

“Una consecuencia del sistema de gobierno federal es que tanto el gobierno Federal como los gobiernos de los Estados tienen poderes tributarios. En relación con este problema, una Constitución puede hacer una distribución de tales poderes, o, en principio, la Constitución puede establecer una concurrencia de poderes tributarios sobre todas o algunas de las materias gravables.”⁷³

En este sentido, es necesario resolver el problema de la doble tributación dado que “uno de los postulados esenciales del Derecho Fiscal, que siempre deberemos tener presente, nos indica que en un sistema tributario que se precie de ser justo, equitativo y, por ende, humano, ni un sujeto activo puede establecer dos o más tributos sobre un mismo ingreso gravable ni dos o más sujetos activos pueden imponer dos o más gravámenes sobre el mismo ingreso.”⁷⁴

Frente al problema en cuestión se intenta así, no precisamente por la vía constitucional sino a través de una Ley de Coordinación Fiscal, resolver los diferentes problemas que trae aparejados la doble imposición fiscal. Este ordenamiento legal tiene los siguientes antecedentes:

La primera Convención Nacional Fiscal de 1925: ... “Fue necesario el transcurso de varios años después de la promulgación de la Constitución, y que se debilitaran las rivalidades políticas, para que el Presidente Plutarco Elías Calles, sabiamente aconsejado por su Secretario de Hacienda, el Ing. Alberto J. Pani, el 22 de julio de 1925, convocara a la primera Convención Nacional Fiscal, que se reuniría en la Ciudad

⁷² Artículo 73, fracción VII de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, op. cit., p. 65.

⁷³ De la Garza, Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, op. cit. p. 213 y 214.

⁷⁴ Arrijoja, Vizcaino Adolfo, “Derecho Fiscal”, op. cit. p. 139.

de México, con delegados del gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de Territorios Federales, para estudiar una posible coordinación de los poderes tributarios de la Federación y de los Estados, a fin de hacer una mejor distribución de esos poderes y de mejorar los sistemas fiscales de los Estados...después de trabajar durante dos semanas, adoptaron varias conclusiones, siendo la cuarta de ellas la que trató sobre la distribución de los poderes tributarios. Tal conclusión expresó:

- a) Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los Estados;
- b) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;
- c) El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo, los Estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada Estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los Estados;
- d) Los impuestos sobre las herencias....

El año siguiente, el presidente envió un proyecto de Ley al Congreso, con objeto de ejecutar algunas de las conclusiones en la Convención Fiscal. Sin embargo, el proyecto no fue aprobado.”⁷⁵

La Segunda Convención Nacional Fiscal. Se llevó a cabo mediante la convocatoria del secretario de Hacienda, mismo quien convocó a la primera Convención. La segunda convención tuvo lugar en mayo de 1933, con la finalidad de revisar las conclusiones de la primera convención y encontrar una solución a la concurrencia de facultades en materia fiscal como ya se había señalado antes. Las conclusiones más importantes van dirigidas a la aceptación de que la base de la tributación local debe ser la imposición territorial. Los Estados deberían tener el poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles que tuvieran lugar en sus jurisdicciones, así como de los servicios públicos municipales, etc.

⁷⁵ De la Garza, Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, op. cit. p.p. 215 y 216.

El proyecto de Cárdenas de 1936 para reformar la Constitución: El Presidente de la república envió un proyecto al Congreso de la Unión para efectuar una reforma a los artículos 73, fracción X, y 131 de nuestra Constitución. El proyecto proponía algunos tributos exclusivos de la Federación y contribuciones que serían privativas de los Estados, pero tal instrumento, no fue aprobado por el Congreso Federal.

La Reforma Constitucional de 1943: “En 1940, el Presidente Cárdenas envió un nuevo proyecto al Congreso proponiendo reformas a los artículos 73, fracción IX, X y XXIX, y 117, fracciones VII y IX, las que fueron aprobadas, y después de su ratificación por la mayoría de los Estados, fueron promulgadas por el Ejecutivo Federal en octubre de 1942, entrando en vigor el 1º. De enero de 1943.”⁷⁶

Las reformas autorizaron al Congreso Federal para impedir restricciones en el comercio de Estado a Estado; para legislar también, en toda la República sobre ciertas áreas económicas y establecer contribuciones sobre la explotación de recursos naturales. Se estableció que los Estados tendrían una participación sobre las contribuciones recaudadas que versaran sobre los objetos mencionados. Se reafirmo la competencia de la Federación en algunos aspectos al establecer prohibiciones absolutas a los Estados, por ejemplo, contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones.

La Tercera Convención Nacional Fiscal: “Por primera vez, además de los representantes del gobierno, siete individuos, nombrados por la Confederación de Cámaras de Comercio y por la Confederación de Cámaras Industriales, fueron invitados para asistir a la Convención y para participar en las deliberaciones y votaciones de los diferentes comités que se nombraron. Tales personas pretendían tener la representación de todos los contribuyentes de la nación.

La Convención concluyó que era necesario formular un plan nacional de arbitrios que representara una carga justa y equitativa sobre todos los causantes y que permitiera cuidar la satisfacción de las necesidades públicas en los tres niveles de gobierno. Las tesorerías de

⁷⁶ De la Garza, Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, op. cit. p. 219.

las tres entidades deberían ser proveídas con ingresos privativos y con ingresos de participación...

Como consecuencia y en ejecución de los acuerdos de la Tercera Convención Nacional Fiscal, en 1949 se aprobó una nueva reforma a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución...⁷⁷

En dicha Convención se establecieron fuentes de ingresos privativas para la Federación, los Estados y los Municipios, es decir, el establecimiento de una contribución mediante el gravamen a hechos hipotéticos determinados.

Todas las Convenciones han tenido como finalidad solucionar los problemas en cuanto a potestad y competencia tributaria se refieren; con ésto, se establece a través de reformas constitucionales y ahora también mediante la Ley de Coordinación Fiscal, un sistema de coordinación tributaria, para una participación de las Entidades Federativas "en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Debe distinguirse de la concurrencia fiscal, que se presenta cuando tanto la Federación como las entidades gravan con dos o más tributos diferentes una misma fuente de ingresos. Esto significa que, mientras en la coordinación existe un crédito fiscal que pertenece a la potestad tributaria de la Federación, en la concurrencia estamos en presencia de un típico caso de doble tributación. ...La coordinación ofrece la ventaja de que al impedir la existencia de tributos locales sobre ingresos gravados por la Federación, evita la concurrencia fiscal y con ello la doble tributación, proveyendo al mismo tiempo de recursos tributarios a las entidades federativas ...⁷⁸

Nuestro actual sistema de coordinación fiscal no parece ser el más adecuado en una forma de Estado como la de México, porque si bien es cierto, implica un aspecto tan

⁷⁷ De la Garza, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", op. cit. p. 220 y 221.

⁷⁸ Arroja, Vizcaino Adolfo, "Derecho Fiscal", op. cit. p.p. 150 y 152.

importante como la justicia tributaria que exige la proporcionalidad en la determinación de las cargas fiscales, también lo es, que mediante la participación otorgada por la Federación a los Estados en los ingresos recaudados, muchas veces en la distribución de esta riqueza no se maneja un criterio de proporcionalidad de manera que se obedezca a las necesidades de los Estados más pobres.

La distribución de los ingresos recaudados en innumerables ocasiones obedece más a cuestiones políticas y no económicas. A los Estados pobres se les da un presupuesto menor del que requieren para subsistir y alcanzar un mayor desarrollo. El Sistema de Coordinación Fiscal le da una supremacía a las facultades de la Federación con el acertado fundamento del pacto federal y el uso de la autonomía que hacen las entidades federativas para adherirse a tal sistema de coordinación, que trae consigo un centralismo patológico que fomenta el rezago en el crecimiento económico de las entidades que forman parte de la federación.

En la solución a la concurrencia de las facultades tributarias por parte de la Federación y los Estados, también se refleja una falta de técnica jurídica porque no se da una solución mediante el establecimiento expreso en la Constitución de las facultades correspondientes a cada esfera de competencia, ya sea local o Federal. Se maneja en cambio, como una prerrogativa de la Federación, establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, cuestión que origina el problema de la doble tributación. Sin la prerrogativa en cuestión opinamos que al menos habría una mención expresa de las facultades Federales en materia Tributaria, lo que ocasionaría una delimitación más específica en cuanto a las facultades de las entidades federativas y en uso de su autonomía hacerse de más recursos por vía de contribuciones locales, esto, sin incurrir en problemas de doble tributación. Pero el círculo vicioso que encierran las constantes reformas constitucionales con miras a darle mas facultades a la federación, rompería con el equilibrio deseado.

2.2 LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Después de Nuestra Carta Magna, la Ley de Ingresos es el ordenamiento más importante en materia fiscal, ésta encuentra sustento jurídico en el artículo 73 fracción VII de Nuestra Constitución:

“El Congreso tiene Facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto...”

Cabe señalar que respecto a la iniciativa de ley, encontramos su antecedente en la Constitución de 1857, (Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de Septiembre de 1810 y consumada el 27 de Septiembre de 1821.) que establecía:

Artículo 69: “El día penúltimo del primer periodo de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán á una comisión compuesta de cinco representantes nombrados el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo.”

El artículo antes citado fue reformado el 13 de noviembre de 1874, donde establece de manera expresa la facultad exclusiva que tiene el Ejecutivo para presentar la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación.

De acuerdo con el inciso h del artículo 72 de nuestra Carta Magna: “La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente por cualquiera de las dos Cámaras con excepción 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”.

Pese a que el Estado ejerce la Potestad Tributaria en materia federal por medio del Congreso de la Unión, es facultad privativa de la Cámara de diputados, discutir en primer lugar las iniciativas que en materia fiscal se presenten. Así, las normas impositivas federales se discuten primero en dicha Cámara.

La Ley de Ingresos de la Federación tiene su origen en varios preceptos constitucionales, pero específicamente deriva del artículo 74, el cual reza: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre..."

En este orden de ideas, la vigencia de la Ley de Ingresos por disposición constitucional es anual, por ello ésta ley repercute de manera significativa en la aplicación de todo el orden impositivo de la Federación, dado que "si la Ley de Ingresos sólo tiene una duración de un año, las leyes reglamentarias de cada uno de sus renglones, estarán en vigor también un año, porque faltando el renglón que se reglamenta, queda desde luego derogada la ley reglamentaria; es decir, toda la legislación impositiva es renovada cada año, aún cuando no lo diga expresamente el poder legislativo, por el sólo hecho de la expedición de la nueva ley de ingresos."⁷⁹

Cabe aclarar que si falta un renglón impositivo en la Ley de Ingresos, la ley que lo regula queda abrogada y no derogada, pero si por el contrario, el concepto que se considera como ingreso en la ley sigue vigente para el año siguiente, la ley reglamentaria no se abroga, sino que se derogan algunas de sus normas con la finalidad de adecuar los cambios en el sistema tributario anual, a través de una ley que especifica sus reformas.

⁷⁹ Flores Zavala, Ernesto, "Finanzas Públicas Mexicanas", 30ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993, p. 226.

En razón de la vigencia permanente de un concepto en la Ley de Ingresos, es decir, que de manera constante se aprueba porque representa un ingreso importante del cual no se puede prescindir, el ejecutivo envía a la Cámara de Diputados mediante iniciativa de ley denominada: "Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales", un paquete de reformas, adiciones o derogaciones a diversas disposiciones fiscales, con el objeto de efectuar las modificaciones para el año siguiente.

En este sentido, resulta fundamental referir la jerarquía de las normas en materia impositiva, misma que se expresa a continuación:

- “ 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Ingresos de la Federación
3. Leyes Fiscales Especiales
4. Código Fiscal de la Federación
5. Derecho Común”⁸⁰

Lo anterior, en virtud de que la Constitución es la norma cardinal del Estado, cuando nos referimos a ella, hablamos de “una normación total de la vida del Estado, de la ley fundamental en el sentido de una unidad cerrada, de la ‘ley de las leyes’...el Estado se convierte en una ordenación jurídica que descansa en la Constitución como norma fundamental...En realidad, una Constitución es válida cuando emana de un poder (es decir, fuerza o autoridad) constituyente y se establece por su voluntad...Una norma nunca se establece por sí misma (éste es un modo fantástico de hablar), sino que se reconoce como justa porque es derivable de preceptos cuya esencia es también justicia y no sólo positividad, es decir, verdadera realidad ordenadora.”⁸¹

La Constitución es fundamento jurídico de todo el orden legal en nuestro país, incluyendo el impositivo. Constituye por lo tanto, el ordenamiento jurídico supremo de

⁸⁰ Notas de la cátedra de DERECHO FISCAL, impartida por el Licenciado Miguel Ángel Vázquez Robles, el día 10 de Septiembre de 1997, en la Facultad de Derecho de la UNAM.

⁸¹ Shmitt, Carl, "Teoría de la Constitución", Editora Nacional, México, 1966, p.p. 8, 10 y 11.

toda la Federación, que establece en este caso, las bases sobre las cuales se legislará la materia fiscal con el objeto de mantener en un marco de legalidad todo ingreso destinado a cubrir las necesidades colectivas.

Las Leyes que reglamenten las diferentes disposiciones constitucionales, serán secundarias y si pretenden tener aplicabilidad estarán sujetas a la condición de haber surgido de la norma fundamental y no contrariar lo establecido por nuestra Carta Magna. “Decir que la Constitución es superior a las leyes –y a las normas inferiores- significa que una ley contraria a una disposición constitucional es irregular y no debe aplicarse.”⁸²

Por todo lo referido, podemos afirmar que la Ley de Ingresos de la Federación tiene su fundamento Constitucional en los artículos 31 fracción IV; 73 fracción VII, XXIX-A y 74 fracción IV de Nuestra Carta Magna, ley que a su vez se constituye en el fundamento legal para el surgimiento de leyes secundarias, las cuales reglamentarán cada uno de los renglones en los que se clasifican los ingresos que percibirá el fisco federal.

Así, la Ley de Ingresos de la Federación es una ley que plantea los principios generales de la materia tributaria, la cual está sujeta a una reglamentación detallada por medio de leyes particulares, es decir, por leyes fiscales especiales.

Por lo que la Ley de Ingresos de la federación, establece los conceptos que conforman los ingresos a percibir por el Estado, de la cual, se deriva la clasificación en ingresos tributarios y no tributarios.

Son Ingresos Tributarios aquellos que “tienen su origen histórico en el poder de imperio del Estado... Por lo tanto, se consideran ingresos tributarios, conforme a lo señalado en la Ley de Ingresos de la Federación, a los impuestos, las aportaciones de Seguridad Social, las contribuciones de mejoras y a los derechos, así como a sus accesorios...”⁸³

⁸² Duverger, Maurice, “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”, 5ª ed. Española, Editores Ariel, S.A., España, 1970, p. 242.

⁸³ Delgado Gutierrez, Luis Humberto, “Principios de Derecho Tributario”, op. cit. p. 39

Es necesario recordar que los conceptos tributarios forman el grupo de las llamadas contribuciones, las cuales deben reunir los requisitos constitucionales para su creación y que se analizarán más adelante.

Los Ingresos No Tributarios “se derivan de la explotación de los recursos del Estado o de los financiamientos que obtiene por diferentes vías a fin de completar su presupuesto. De ello podemos derivar la existencia de ingresos patrimoniales e ingresos crediticios...los ingresos patrimoniales se identifican como aquellas cantidades que el Estado obtiene por la administración de su riqueza, es decir, por el manejo de su propio patrimonio.

El otro apartado de los ingresos no tributarios lo constituyen los crediticios, y son aquellas cantidades que con carácter de préstamo se obtienen por diferentes vías: financiamientos internos o externos...”⁸⁴

A continuación se presentan los rubros que se manejan en la Ley de Ingresos de la Federación, como conceptos integradores de los ingresos:

Artículo 1º . “En el ejercicio fiscal de 2000, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

- I. IMPUESTOS...
- II. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL...
- III. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS...
- IV. DERECHOS...
- V. CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO.
- VI. PRODUCTOS...
- VII. APROVECHAMIENTOS...

⁸⁴Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “Principios de Derecho Tributario”, op. cit. p.p. 39 y 40.

VIII. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS...

IX. OTROS INGRESOS..."

Artículo 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, en los términos de la Ley General de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal del año 2000..."

De ésta manera, clasificamos a los ingresos estatales en ingresos tributarios e ingresos financieros. Los primeros son los que derivan de "las aportaciones económicas efectuadas por los ciudadanos en proporción a sus ingresos, utilidades o rendimientos, en acatamiento del principio jurídico-fiscal que los obliga a contribuir a sufragar los gastos públicos. En tanto que los segundos son los que provienen de todas las fuentes de financiamiento a las que el estado recurra, en adición a las prestaciones tributarias recibidas de sus súbditos, para la integración del Presupuesto Nacional."⁸⁵

Desde nuestro punto de vista, la clasificación de los ingresos estatales se fundamenta en dos aspectos:

- El poder que ejerce el Estado soberano sobre el elemento humano.
- Las actividades que realiza y los bienes que posee.

Las fuentes del financiamiento utilizadas por el Estado, abarcan ingresos provenientes de la explotación de su patrimonio y del crédito público, los cuales se explicarán más adelante.

⁸⁵ Arrijo Vizcaino, Adolfo, "Derecho Fiscal", op. cit. p. 81.

2.2.1 SISTEMA DE CRÉDITOS FISCALES

Cuando el Estado establece la obligación a los miembros de su comunidad de aportar una cantidad de dinero en favor de aquél y cobrarlo incluso de manera forzosa con miras a obtener recursos para el sostenimiento del gasto público, hablamos de ese poder denominado soberanía. Si esta cualidad estatal se presenta en la formación de los ingresos del Estado, estamos en presencia de un crédito fiscal.

Un crédito fiscal, se traduce en toda cantidad líquida derivada de contribuciones en general y de otros conceptos determinados en Ley que el Estado pueda cobrar en virtud de su potestad tributaria, a través del órgano titular de la competencia tributaria denominado también fisco federal y que formará parte de los ingresos estatales.

El artículo 4º del Código Fiscal de la Federación, establece: “Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice.”

El tema relativo a los Ingresos Estatales implica una serie de actos a realizar con el objeto de hacer efectivos esos recursos, tales como la creación y clasificación de cada uno de dichos rubros o ingresos; el establecimiento de un derecho en favor del Estado para recibir tales ingresos; y un deber por parte de otro sujeto distinto de éste para otorgar el ingreso. Todos ellos constituyen factores que dan lugar a la relación Jurídico-Tributaria derivada de una norma jurídica sustantiva.

Por lo anterior, es necesario tomar en cuenta los siguientes tópicos que fungen como presupuestos del crédito fiscal:

1. La determinación de un hecho imponible o hecho hipotético tributario, como causa remota de la relación Jurídico-Tributaria.
2. El nexo entre el hecho imponible y la relación Jurídico-Tributaria, como causa próxima de la misma.
3. Los Elementos esenciales de la Relación Jurídico-Tributaria.
4. Momento en el cual se considera que un determinado concepto tiene la naturaleza de un crédito fiscal.
5. Las consecuencias de que un determinado concepto tenga el carácter de crédito fiscal.

Antes de definir el primer tópico a tratar, cabe aclarar que toda contribución o concepto que tenga como finalidad gozar de la naturaleza de un crédito fiscal, debe establecerse en una Ley, la cual ha sido creada a través de un proceso legislativo originado en la Cámara de Diputados, es decir, sólo debe existir un hecho imponible si se contiene en una norma creada mediante las formalidades que dicta nuestra Constitución para la creación de las leyes, además la Cámara de origen debe ser la de diputados por la responsabilidad política derivada de la representación popular.

Las disposiciones fiscales de carácter general distintas a las leyes, tales como reglamentos o resoluciones administrativas para facilitar el pago de contribuciones, deben tener funciones reglamentarias sin que pretendan ir más allá de lo establecido por la ley.

En este orden de ideas podemos decir que el hecho Imponible lo constituye esa situación de hecho prevista por una norma jurídica general, abstracta y obligatoria denominada Ley, como generadora de una contribución. Hablamos aquí de “el hecho jurídico tributario, es

decir, el presupuesto de hecho al cual la ley vincula el nacimiento de la relación tributaria.”⁸⁶

El hecho imponible “es el punto de partida para el estudio de toda la relación tributaria”⁸⁷ y como tal está constituido por un conjunto de presupuestos de hecho de acuerdo con el objeto sobre el cual se establezca una carga tributaria. Los presupuestos de hecho se pueden incluso clasificar en genéricos y específicos. Como ejemplo de los genéricos tenemos a “las normas que asocian el nacimiento de la obligación tributaria al mero ejercicio de una actividad industrial o comercial, o la transmisión de la propiedad, o la expedición de un documento, ya que ellos son susceptibles de especificación (ejemplo: fabricación de vidrio, fabricación de radios, expedición de recibos, compraventa, permuta, etc.).”⁸⁸

Los ya referidos presupuestos específicos son aquellos que tienen existencia autónoma, es decir, no necesitan una especificación o individualización posterior para su eficacia.

Llamamos causa remota de la relación jurídico-Tributaria al hecho imponible, debido a que tal figura, no da origen a un vínculo fáctico entre el contribuyente y el fisco, sino que constituye una relación plasmada en un precepto legal, cuya existencia en la realidad está sujeta a la condición prevista por la norma y es la ejecución de cierta conducta por parte del sujeto obligado por la norma. En este caso, tenemos una relación tributaria abstracta, de carácter sustantivo.

La disposición jurídica que contiene la situación de hecho, no determina por sí misma al contribuyente, se requiere del cumplimiento de la condición establecida por el mismo precepto, es decir, que la conducta del contribuyente vaya encaminada a la aplicación particular del precepto legal por la realización del hecho establecido por la ley. La conducta del contribuyente que elimina la abstracción de la norma originaria de alguna carga

⁸⁶ Dino Jarach, “El Hecho Imponible”, 3ª ed., Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 65.

⁸⁷ Cfr. De la Garza, Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, op. cit. p. 414.

⁸⁸ De la Garza, Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, op. cit. p. 415

tributaria, para otorgarle concretización o aplicación exacta respecto de un determinado sujeto, forma lo que llamamos hecho generador.

Una vez que el contribuyente se coloque en la situación de hecho prevista por la norma tributaria y sea exigible el cumplimiento de la obligación que la misma ordena, podemos hablar ya de una relación Jurídico-Tributaria concreta entre los sujetos que la conforman. El hecho generador es el nexa causal tributario, es decir, aquél existente entre el hecho imponible y la Relación Jurídico-Tributaria, motivo por el que se ubica como causa próxima o inmediata entre ambos.

La Relación Jurídico-Tributaria “es un vínculo que une a diferentes sujetos respecto de la generación de consecuencias jurídicas consistentes en el nacimiento, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones en materia tributaria.”⁸⁹

Los sujetos que forman la relación jurídico-tributaria son el sujeto activo y el sujeto pasivo. El Sujeto Activo es el Estado, que en ejercicio de la Soberanía, tiene la facultad para establecer contribuciones a cargo de sus habitantes y exigir su cumplimiento a través de sus órganos competentes. Este sujeto recibe varias denominaciones, ya sea Estado, fisco, hacienda pública, etcétera. Una vez que la obligación puede ser determinada y exigible, el Estado procede a su cobro por la relación que tiene con el sujeto pasivo.

“Al ser el Estado el sujeto activo de los Tributos, dentro de nuestro medio tenemos por fuerza que referir la cuestión a la estructura político-administrativa del Estado mexicano que obedece a la presencia de tres órganos de poder diversos: Federación, Estados o Entidades Federativas y Municipios, cuyas características más importantes debemos puntualizar:

1. Federación. Está constituida por la unión de las diversas entidades territoriales que componen la República Mexicana, las que a través de un pacto consagrado por la

⁸⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “Principios de Derecho Tributario”, op cit. p 97

Constitución han convenido en someterse a la autoridad de un poder soberano para la atención de todas las funciones de gobierno que por su naturaleza rebasan el ámbito meramente local de cada entidad...

2. Entidades Federativas. Son las partes integrantes de la Federación, dotadas de un gobierno autónomo en lo que toca a su régimen interior, vale decir en lo relativo al manejo político-administrativo de sus respectivos problemas locales...
3. Municipios. El municipio puede definirse como la célula de la organización del Estado Mexicano al servir de base para la división territorial y para las estructuras políticas y administrativas de las entidades miembros de la Federación...⁹⁰

El Sujeto Pasivo es aquel contribuyente, ya sea persona física o moral, nacional o extranjera que está obligado al cumplimiento de alguna obligación tributaria o similar, con la finalidad de entregar una prestación en favor del Estado como consecuencia de la realización del hecho generador.

“Por consiguiente, una persona física o una persona moral, es susceptible de transformarse en sujeto pasivo conforme a nuestro Derecho Fiscal, en cuanto se coloca en la correspondiente hipótesis normativa, sin importar su domicilio, nacionalidad, estatus jurídico y en el caso de los individuos, su edad, sexo, actividad o creencias personales.”⁹¹

Existen calidades de sujetos pasivos de acuerdo con los diferentes tipos de responsabilidad que tengan al momento de establecerse la relación jurídico-tributaria, así “la responsabilidad directa la tiene la persona cuya situación coincide con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal; es decir, la persona que produce o es propietaria o poseedora de la cosa gravada o realiza el acto gravado, etc... Los otros tipos de responsabilidad surgen cuando personas que son terceros ajenos a la situación que dio nacimiento al crédito fiscal, se convierten a su vez en deudores o sujetos del crédito por mandato de ley, fundado en alguna de las siguientes causas:

⁹⁰ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, “Derecho Fiscal”, op. cit. p.p. 135-137.

⁹¹ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, “Derecho Fiscal”, op. cit. p. 176.

- 1ª Por voluntad del tercero
- 2ª Por disposición de la ley, con el objeto de controlar la percepción del impuesto.
- 3ª Por incumplimiento de alguna obligación legal.
- 4ª Por la tenencia de una cosa que está respondiendo de un crédito fiscal.

En los casos 1 y 2, habrá responsabilidad sustituta; en el 3, solidaria, y, en el 4, objetiva.”⁹²

El nacimiento de la obligación tributaria, es decir, el momento en que se realizan las situaciones jurídicas de hecho contempladas en la ley, trae aparejada la exigibilidad en general, cuando transcurre el tiempo otorgado por la ley para su cumplimiento. Se llama crédito fiscal a esta obligación cuando está determinada o es determinable por la hacienda pública y además el cumplimiento en cuestión es exigible a su favor.

De esta manera, “es la ley la que fija el hecho generador del crédito fiscal, y el crédito nace cuando, el particular realiza el hecho generador independientemente del momento en que ese crédito se determine en cantidad líquida. La determinación del crédito fiscal es simplemente un proceso de ejecución de la ley que corresponde, en consecuencia, al Poder Ejecutivo, con fundamento en la fracción I del artículo 89 constitucional, pero al hacerlo deberá sujetarse estrictamente a los términos de la ley.”⁹³

El hecho de que una obligación tributaria tenga el carácter de crédito fiscal tiene diversas consecuencias, entre las más importantes tenemos, el derecho de preferencia que tiene este crédito frente a otros que pueden ser exigibles a cargo del sujeto pasivo. En este sentido, el artículo 149 del Código Fiscal de la federación establece: “El fisco Federal tendrá preferencia para recibir el pago de créditos provenientes de ingresos que la Federación debió percibir, con excepción de adeudos garantizados con prenda o hipoteca, de alimentos, de salarios o sueldos devengados en el último año o de indemnizaciones a los trabajadores de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.”

⁹² Flores Zavala, Ernesto, “Finanzas Públicas Mexicanas”, op. cit. p. 94

⁹³ Flores Zavala, Ernesto, “Finanzas Públicas Mexicanas”, op. cit. p. 180.

Es importante destacar un medio usual de que se vale el Estado en caso de que el sujeto pasivo no cumpla con su obligación de pagar un tributo: El Procedimiento Económico-Coactivo. Mediante este procedimiento, el fisco hace uso de la competencia tributaria cuando una cantidad debe formar parte de sus ingresos. Dicho procedimiento implica una serie de actos que deben estar fundados y motivados para la realización del cobro de un crédito fiscal. Los actos tendientes a garantizar el cobro de una cantidad que goza de tal naturaleza, se desarrollan a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, el cual está compuesto por diversas etapas, entre ellas, puede presentarse el embargo por parte de la autoridad hacendaria.

Los ingresos del Estado se clasifican en la Ley de Ingresos de la Federación para después establecerse de manera individual a través de una ley secundaria o especial que lo regule completamente, esta ley, se conforma de diferentes hipótesis generales, entre las cuales se encuentra el hecho imponible y éste al positivizarse como consecuencia de la realización del hecho generador, provoca la presencia de una relación entre el fisco y el contribuyente, de la que se derivan derechos y obligaciones que, si son de dar, posibilitan la existencia de un crédito fiscal que tendrá en última instancia la misma naturaleza del ingreso determinado legalmente.

Así, se forma toda una serie de créditos fiscales o mejor dicho, el sistema de créditos fiscales, derivado de ingresos tributarios y de algunos no tributarios.

El Sistema de créditos fiscales es el conjunto de cantidades líquidas o ya determinadas, así como aquellas determinables a cobrar por el Estado derivadas de contribuciones y otros conceptos cuando su cumplimiento por parte del sujeto pasivo es exigible por el sujeto activo.

Desde un punto de vista fáctico, este sistema es parte importante de los ingresos Estatales, junto con los recursos provenientes de los actos de financiamiento (que se estudiarán como *Créditos Públicos en estricto Sentido*) empleados por el Estado para completar su presupuesto.

2.2.1.1 CONTRIBUCIONES

“La palabra contribución, en México, alude al género: tributo...” que son “las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de un poder imperioso, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.”⁹⁴ Este género llamado contribución el cual constituye una de las fuentes más importantes de los ingresos que percibe el Estado Mexicano, se define como aquellas “aportaciones económicas que de acuerdo con la ley, exige el Estado de manera proporcional y equitativa a los particulares sujetos a su potestad soberana, y que se destinan a cubrir el gasto público.”⁹⁵

La anterior definición obedece al establecimiento de una obligación en nuestro máximo ordenamiento, conforme a lineamientos perfectamente determinados para la positivización de su artículo 31 fracción cuarta, que se traduce en las cantidades que deba aportar todo mexicano en favor del Estado.

Respecto a lo anterior, el Código Fiscal de la Federación, en concordancia con la fracción cuarta del artículo 31 Constitucional, establece:

Artículo 1º : “Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de éste Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. Sólo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico...”

De esta manera, podemos establecer los principios fundamentales que deben estar presentes para determinar cualquier contribución, ya que tales, son requisitos indispensables para su existencia y validez. Estos principios se deducen en primer término de la redacción del multicitado artículo 31 fracción IV de Nuestra Constitución Política. En

⁹⁴ De la Garza, Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, op cit 319 y 320

⁹⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “Principios de Derecho Tributario”, op. cit. p. 64.

este orden de ideas, tenemos los siguientes Principios Constitucionales en materia de contribuciones:

Principio de Generalidad

“Se dice que una ley es general cuando se aplica, sin excepción, a todas las personas que se coloquen en las diversas hipótesis normativas que la misma establezca... El Principio de Generalidad Tributaria puede enunciarse diciendo que, sólo están obligados a pagar los tributos aquellas personas, físicas o morales, que por cualquier motivo o circunstancia se ubiquen en alguna de las hipótesis normativas previstas en las leyes tributarias, llevando a cabo en consecuencia, el correspondiente hecho generador de los tributos o contribuciones de que se trate.”⁹⁶

A pesar de que por disposición constitucional es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera que dicten las leyes ordinarias, los extranjeros también pueden ser sujetos pasivos de la relación jurídico-tributaria, cuando en nuestro país el legislador, a través de una ley ordinaria, establece que un sujeto pasivo también puede tener el carácter de extranjero. Desde este punto de vista, el principio de generalidad tributaria no soslaya a los sujetos que no tengan la nacionalidad mexicana.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 9 del Código Fiscal de la Federación establece:

“Se consideran residentes en territorio nacional:

- I. A las siguientes personas físicas:
 - a) Las que hayan establecido su casa habitación en México, salvo que en el año de calendario permanezcan en otro país por más de 183 días naturales consecutivos o no y acrediten haber adquirido la residencia para efectos fiscales en ese otro país.
 - b) Las de nacionalidad mexicana que sean funcionarios del Estado o trabajadores del mismo, aun cuando por el carácter de sus funciones

⁹⁶ Arroja Vizcaino, Adolfo, “Derecho Fiscal”, op. cit. p. 236

permanezcan en el extranjero por un plazo mayor al señalado en el inciso a) de esta fracción.

- II. Las personas morales que se hayan constituido de conformidad con las leyes mexicanas, así como las que hayan establecido en México la administración principal del negocio o su sede de dirección efectiva...”

Respecto a este principio, cabe aclarar que durante su seguimiento “no significa que todos deben pagar todos los impuestos, sino que todos los que tienen capacidad contributiva paguen algún impuesto.”⁹⁷

Principio de Obligatoriedad

En virtud de la obligación constitucional sobre las contribuciones que deben efectuar los mexicanos y por extensión (en razón de alguna disposición legal) los extranjeros para el cumplimiento de los fines estatales, y por haber sido instaurada en una norma de carácter general, abstracta y sobre todo obligatoria, se da la existencia de un vínculo jurídico entre el sujeto pasivo y el activo de la relación jurídico-tributaria, donde el sujeto pasivo tiene la necesidad jurídica de otorgar a favor del activo, una prestación generalmente pecuniaria.

Dada la naturaleza jurídica de esta relación, el Estado puede implantar los mecanismos necesarios para hacer efectivo un crédito fiscal, ya que “el contribuir al sostenimiento de los gastos públicos no es, en modo alguno, una donación graciosa o una aportación voluntaria. Se trata de un verdadero sacrificio económico que las circunstancias imponen a la ciudadanía con el objeto de que puedan contar con una serie de servicios públicos y obras de beneficio colectivo...”⁹⁸ En este orden de ideas, el Estado goza de la facultad económico-coactiva por la cual ejerce el poder que tiene para cobrar, inclusive mediante el uso de la fuerza algún adeudo a cargo del contribuyente.

⁹⁷ Flores Zavala, Ernesto, “Finanzas Públicas Mexicanas”, op. cit. p. 212.

⁹⁸ Arreola Vizecaino, Adolfo, “Derecho Fiscal”, op. cit. p. 240.

Principio de Vinculación con el gasto público

Como ya hemos visto, el ejercicio de la Potestad Tributaria tiene una razón de ser, y es ésta, el cumplimiento de los fines del Estado, quien necesita de recursos económicos para solventar los gastos que trae aparejado el cumplimiento de esos fines. Por ser el Estado un ente público en servicio de la comunidad humana, los gastos que se requieran tienen la cualidad de ser también públicos. En tales circunstancias, “por gasto público debe entenderse todo el que sea necesario para que las entidades públicas realicen sus atribuciones, es decir, para el desarrollo de su actividad legal.”⁹⁹

Existe cierta confusión en cuanto a la utilidad que se le da a las contribuciones, en relación con el cumplimiento de objetivos generales o particulares, es decir, “los impuestos pueden perseguir, además del fin fiscal, otros extrafiscales, ya sea por sí mismos o por el destino que se dé a su rendimiento...”¹⁰⁰ Porque hay que tomar en cuenta que el Estado es de acuerdo con el Doctor González Uribe, un ente social, una constitución social y para el cumplimiento de su misión tiene que contar con amplios recursos que le brindan la ciencia, la técnica, la economía, el derecho. La organización del Estado, en sus aspectos materiales, culturales y morales es extraordinariamente compleja. Al identificarse el Estado con esos recursos que le sirven para lograr el fin de servir al bien común, encarna valores pragmáticos y utilitarios.

Por lo anterior, y dada la generalidad con la que se conduce el texto constitucional en comento (31 fracción IV), concluimos que los objetivos del cobro de alguna contribución deben ser siempre el sostenimiento de los gastos públicos. Así, lo que se recaude por el cobro de contribuciones, debe destinarse a la realización de servicios en favor del conglomerado humano, independientemente de la rama a la que vaya dirigido. A pesar de ello, opinamos que deben respetarse prioridades conforme lo dicten las urgencias de la sociedad.

⁹⁹ Flores Zavala, Ernesto, “Finanzas Públicas Mexicanas”, op. cit. p. 223.

¹⁰⁰ Flores Zavala, Ernesto, “Finanzas Públicas Mexicanas”, op. cit. p. 224

Principio de Proporcionalidad

La Proporcionalidad y la Equidad, son dos aspectos que no deben pasarse por alto en perjuicio de lo ordenado por el artículo 31 fracción cuarta de nuestra Constitución Política, fundamento de lo que llamamos Justicia Tributaria.

La noción de proporcionalidad nos indica distribuir determinadas cargas o beneficios entre los elementos que se tienen.

“La proporcionalidad da la idea de una parte de algo; necesariamente hace alusión a una parte de alguna cosa con características económicas, por lo que deducimos que el tributo se debe establecer en proporción a la riqueza de la persona sobre la que va a incidir.”¹⁰¹

Así, el cumplimiento de la obligación fiscal por parte del sujeto pasivo para contribuir con los gastos públicos del Estado, debe realizarse de acuerdo con su capacidad contributiva como excepción al principio de generalidad, ya que no todos están obligados a pagar todos los impuestos, sino que se establecen las cargas tributarias tomando en consideración las características personales del sujeto pasivo, con base en su capacidad económica.

El principio de proporcionalidad en materia tributaria es de crucial importancia, ya que de éste depende la existencia de un tributo que al atender las características personales del sujeto pasivo, no agota la fuente de donde proviene y además los gastos de su recaudación no van más allá del crédito fiscal que efectivamente se cobra.

“De una correcta interpretación de la multicitada fracción IV del artículo 31 Constitucional; el Principio de Proporcionalidad –debidamente separado y diferenciado del de Equidad- se estructura dentro de nuestro Derecho Fiscal atendiendo a los siguientes elementos primordiales:

¹⁰¹ Delgado, Luis Humberto, “Principios de Derecho Tributario”, op cit p. 62.

- a. La capacidad económica de los ciudadanos, a fin de que cada uno de ellos contribuya cuantitativamente en función a dicha capacidad.
- b. Una parte justa y adecuada de los ingresos, utilidades o rendimientos percibidos por cada causante como factor determinante para fijar la base gravable.
- c. Las fuentes de riqueza disponibles y existentes en el País, entre las cuales deben ser distribuidas en forma equilibrada todas las cargas tributarias, con el objeto de que no sean sólo una o dos de ellas las que la soporten en su totalidad.”¹⁰²

Principio de Equidad

La equidad, empleada en términos generales, se entiende como un mecanismo para dotar de justicia al interpretar y aplicar las leyes, se trata en este caso de “denotar una norma individualizada (sentencia judicial o resolución administrativa) que sea justa, es decir que resulte justa en el caso particular y concreto para el que se dictó. En este sentido, se suele hablar de equidad como de aquello que el juez debe poner en práctica para lograr que resulte justa la conversión de la norma genérica y abstracta de la ley en la norma concreta e individualizada de la sentencia dictada para un caso singular”.¹⁰³ En este sentido, la equidad se presenta como el fenómeno que corrige la generalidad de la ley.

En el ámbito fiscal, la equidad se traduce en que las leyes tributarias deben dar el mismo trato a todos los sujetos pasivos que se ubiquen en el mismo hecho hipotético tributario, esto es, que no se otorguen exenciones o privilegios de forma discriminatoria

De esta manera, el principio de equidad va enfocado a la situación de hecho en la que se encuentran los contribuyentes, para establecer un tratamiento igual a todos ellos; mientras que el principio de proporcionalidad se ocupa de la situación personal que obliga a analizar

¹⁰² Arrijo Vizcaino, Adolfo, “Derecho Fiscal”, op. cit. p. 247

¹⁰³ “Enciclopedia Jurídica Omeba”, Tomo X, Buenos Aires, 1989, p p. 427 y 428

las posibilidades económicas que tiene cada sujeto pasivo individualmente determinado para contribuir a cubrir el gasto público.

Es por ello que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de tesis Jurisprudenciales y con el objeto de dar una exacta interpretación de los principios de equidad y proporcionalidad a que alude el artículo 31 fracción cuarta de nuestra Carta Magna ha sostenido lo siguiente:

IMPUESTOS, EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LOS.

Aunque la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte, en ejecutorias anteriores, establecía 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 o ruinoso, o que el legislativo se haya excedido en sus facultades constitucionales. Aun cuando el artículo 31 de la Constitución que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad del impuesto, como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí 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 o 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 artículo 103 de la Constitución y la misma razón podría invocarse para negar todos los amparos que se enderezcan contra leyes o actos del Poder Legislativo.

(Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985.- Primera parte, Tribunal Pleno.- México, 1985; págs. 96 y 97.).

IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS.

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 establecido por ley; segundo, que sea proporcional y equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos tres requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución General. Ahora bien, aun cuando respecto de los requisitos de proporcionalidad y equidad, este Tribunal Pleno no ha precisado una fórmula general para determinar cuándo un impuesto cumple con dichos requisitos, que traducidos de manera breve quieren decir de justicia tributaria, en cambio, de alguna de las tesis que ha sustentado, pueden desprenderse ciertos criterios. Así se ha sostenido, que, si bien el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de éste derecho sí es una violación de garantías cuando los tributos que decreta el Poder Legislativo son notoriamente exorbitantes y ruinosos. También este Tribunal Pleno ha considerado que la equidad 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 cuando los tributos que decreta el Poder Legislativo son notoriamente exorbitantes y ruinosos. También este Tribunal Pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de igualdad, determinando que es norma de equidad la de que se encuentren obligados a 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 o sea, tratar a los iguales de manera igual. Es decir, este Tribunal Pleno ha estimado que se vulnera el derecho del contribuyente a que los tributos sean proporcionales y equitativos, cuando el gravamen es exorbitante y ruinoso y que la equidad exige que se respete el principio de igualdad.

(Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985.- Primera Parte, Tribunal Pleno.- México, 1985, Págs. 112 y 113).

PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.

El artículo 31, fracción IV de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad

económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, 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 cualitativa superior a los de 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 monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que 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 encontrarse 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.

(Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985.- Primera Parte, Tribunal Pleno.- México, 1985; Págs. 190 y 191).

PROPORCIONALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES. DEBE DETERMINARSE ANALIZANDO LAS CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE CADA UNA.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver asuntos referidos al impuesto sobre la renta ha establecido que el principio de proporcionalidad consiste en que cada causante contribuya a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, aportando una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, y añade que ese objetivo se cumple fijando tasas progresivas. Sin embargo, tratándose de

tributos cuya naturaleza y características especiales sean diversas, no pueden regir iguales criterios para determinar su proporcionalidad. Este principio debe determinarse analizando los rasgos de cada tributo.

(Informe 1989 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Parte, Pleno.- México, 1989; Págs. 634 a 636).

PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS, FALTA DE. DEPENDE DE CIRCUNSTANCIAS GENERALES.

El alegato de un causante en el sentido de que su capacidad contributiva ha disminuido por circunstancias diversas y que, por este hecho, el impuesto que debe cubrir resulta desproporcionado e inequitativo, no es razón para considerar que la ley que lo impone es inconstitucional, toda vez que tal determinación no puede derivar de situaciones particulares de un contribuyente, sino que depende de circunstancias generales. El carácter desproporcionado o inequitativo de una contribución únicamente puede derivar, por la propia naturaleza de la ley fiscal que la establece, de su relación con el conjunto de los sujetos pasivos.

(Informe 1989 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Parte, Pleno.- México, 1989; Pág. 570).

EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS.

El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los Poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior se derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad

produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.

(Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Primera Parte, Pleno.- México, 1997; Pág. 43).

Principio de Legalidad

El principio de Legalidad Tributaria derivado del precepto constitucional en cuestión, también es llamado Principio de Reserva de Ley, el cual obliga a establecer una contribución únicamente a través de una Ley, es decir, sólo mediante el ejercicio de la Potestad Tributaria, exclusiva del órgano legislativo.

“El principio de legalidad significa que la ley que establece el tributo debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación tributaria, esto es, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la prestación; por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa. La ley debe establecer también las exenciones.”¹⁰⁴ Todo tributo implica una obligación a cargo del sujeto pasivo, es por ello que representa una carga para el contribuyente, la cual debe estar perfectamente definida en la ley para exigir su cumplimiento.

¹⁰⁴ De la Garza, Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, op. cit., p.p. 265-266

De conformidad con lo establecido por Nuestra Carta Magna, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 5 establece: "Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.. "

Respecto al comercio exterior existe lo que en doctrina se llama decreto delegado, éste constituye una excepción al principio que rige la imposición de las contribuciones, en virtud de que se trata de un ordenamiento de carácter general, abstracto y obligatorio que entraña una forma de establecer contribuciones pero no precisamente mediante el ejercicio de la potestad tributaria, sino por medio de una facultad otorgada al Ejecutivo. Esta figura tiene fundamento Constitucional en el segundo párrafo del artículo 131, que establece:

"El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

El decreto delegado es de naturaleza formal, ya que como hemos dicho, constituye un ordenamiento general, abstracto y obligatorio por el cual el Ejecutivo hace uso de la facultad para alterar o modificar elementos esenciales de una contribución. No obstante que por medio de esta facultad se ejerzan funciones materialmente legislativas por parte del órgano ejecutivo, (lo que constituye una excepción al principio de división de poderes) la Potestad Tributaria sigue perteneciendo al órgano Legislativo, por lo que el Ejecutivo no tiene la facultad general para legislar, sino que ésta es de naturaleza excepcional, pese a que el decreto delegado en comento, tenga la misma jerarquía para su aplicación si tomamos en cuenta sus características de generalidad, abstracción y obligatoriedad

Cabe destacar, que durante la actividad tendiente a la realización del cobro de algún crédito fiscal, se debe estar a lo establecido en la Constitución General y en las disposiciones legales aplicables, ya que como lo establece la propia Constitución y el artículo 1 del Código Fiscal de la Federación de manera explícita: “las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas...”

A continuación exponemos la siguiente tesis de Jurisprudencia respecto al Principio de Legalidad en materia Tributaria:

IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el periodo que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan sólo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino

aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la disposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.

(Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985.- Primera Parte, Tribunal Pleno.- México, 1985; págs. 105-107).

Además de la presencia de los principios constitucionales ya estudiados para el establecimiento de una contribución, las normas tributarias deben determinar ciertos elementos esenciales, que a grandes rasgos son las siguientes:

- Sujeto Activo: Es el Estado, quien cuenta con la Potestad Tributaria y la Competencia administrativa, las cuales ejerce a través del órgano Legislativo y Ejecutivo respectivamente.
- Sujeto Pasivo: Persona física, moral o ente económico, cuya conducta o situación jurídica concuerda con la norma y cuya vinculación le establece una carga de hacer, no hacer o tolerar a favor del fisco (federal, estatal o municipal), ya se trate de una forma directa o indirecta.
- Objeto: Puede ser formal o material. Es formal cuando hablamos del hecho hipotético tributario. La conducta descrita por la norma como generadora de una contribución. Es material cuando la conducta exigida como pago de una obligación tributaria está determinada en un dar, hacer, no hacer o tolerar.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

- **Unidad Fiscal:** Implica aquel objeto susceptible de ser medido, pesado o contado sobre el cual se va a aplicar la cuota o tasa específica.
- **Base:** Es un parámetro económico consistente en una cantidad real sobre la cual se va a aplicar la tasa o cuota que corresponda conforme a la contribución en específico.
- **Tasa:** Es un porcentaje sobre la base que se tiene que pagar como contribución al fisco.
- **Cuota:** Cantidad específica que se tiene que pagar al fisco por unidad fiscal, o base fiscal, dependiendo de cada contribución.
- **Tarifa:** Conjunto ordenado de tasas y/o cuotas en correlación a las unidades fiscales o base gravable que le corresponda, dependiendo de la ley que lo esté gravando.

De acuerdo con los Ingresos que debe percibir el Estado en el ejercicio fiscal del 2000, aquellos que se encuentran dentro del género de las contribuciones son: los Impuestos, los Derechos, las Aportaciones de Seguridad Social y las contribuciones de mejoras.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 2, clasifica y define los ingresos tributarios de la siguiente forma: “Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

- I Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

- II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

- III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

- IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Quando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social..”

Impuestos: “El impuesto es, en esencia, una aportación que deben dar los miembros del Estado, por un imperativo derivado de la convivencia en una sociedad políticamente organizada, para que el Estado se encuentre en la posibilidad de realizar las atribuciones que se le han señalado...”¹⁰⁵

De acuerdo con la teoría de la repercusión, los impuestos se clasifican en Directos e Indirectos.

¹⁰⁵ Flores Zavala, Ernesto, “Finanzas Públicas Mexicanas”, op cit. p 47

Los Impuestos Directos son los que repercuten en el patrimonio del verdadero contribuyente, es decir, de la persona que realizó el Hecho Generador. El sujeto Pasivo es quien debe pagar el monto de esta contribución

El Impuesto Indirecto es aquel que no afecta el patrimonio de la persona que realiza el hecho generador, sino que se establece un gravamen en el patrimonio de otro sujeto. En este tipo de impuestos el sujeto obligado al pago del impuesto lo traslada a otra persona que pagará el monto de la contribución en comento.

Otra clasificación es la que determina los impuestos en reales y personales. “Los impuestos reales son los que se desatienden de las personas y exclusivamente se preocupan por los bienes o las cosas que gravan; en cambio, en los impuestos personales se atienden a las personas, a los contribuyentes, como los pagadores de los mismos.”¹⁰⁶

La fuente de los impuestos en nuestro sistema tributario son: los ingresos o renta, el capital, la producción y el consumo. Para tales efectos, se han establecido cuatro impuestos federales a saber:

- 1 Impuesto Sobre la Renta: “Se llama renta al producto del capital, del trabajo o de la combinación del capital y del trabajo.”¹⁰⁷ El Artículo 1º de la Ley del Impuesto Sobre la Renta establece el objeto del Impuesto y determina al sujeto pasivo:

“Las personas físicas y las morales están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos:

- I. Las residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.
- II. Las residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente o una base fija en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente o base fija

¹⁰⁶ Magán Manautou, Emilio, “Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano”, 12ª ed., Ed. Porrúa, México, 1996, p. 88.

¹⁰⁷ Flores Zavala, Ernesto, “Finanzas Públicas Mexicanas”, op. cit. p.441

III. Las residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente o base fija en el país, o cuando teniéndolos, dichos ingresos no sean atribuibles a éstos.”

2. Impuesto al Activo: Este impuesto grava al capital que posea una empresa o persona física con actividades empresariales. El capital es la riqueza estricta que tiene el sujeto pasivo y se traducen en bienes cuantificables en dinero, de los cuales es dueño. En términos generales, el Capital es igual al activo menos el pasivo. El artículo 1º de la Ley del Impuesto al Activo establece:

“Las personas físicas que realicen actividades empresariales y las personas morales, residentes en México, están obligadas al pago del Impuesto al Activo, por el activo que tengan, cualquiera que sea su ubicación...”

3. Impuesto al Valor Agregado: Este es el típico ejemplo de los impuestos indirectos de conformidad con la teoría de la repercusión. Al gravar el consumo, este impuesto no afecta realmente al que realiza la conducta descrita por la norma; por el contrario, posibilita al sujeto pasivo trasladar el monto del impuesto, lo que da como resultado un gravamen sobre el consumo e implica necesariamente, que el sujeto pasivo de la relación jurídico-tributaria y el pagador real del impuesto, no sean la misma persona. El artículo 1º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece:

“Están obligadas al pago del impuesto al Valor Agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes.

- I. Enajenen bienes.
- II. Presten servicios independientes.
- III. Otorguen el uso o goce temporal de bienes.
- IV. Importen bienes o servicios.

El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta ley, la tasa del 15%. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores.

El contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Se entenderá por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en esta ley, inclusive cuando se retenga en los términos de los artículos 1-A ó 3°, tercer párrafo de la misma.

El contribuyente pagará en las oficinas autorizadas la diferencia entre el impuesto a su cargo y el que le hubieran trasladado o el que él hubiese pagado en la importación de bienes o servicios, siempre que sean acreditables en los términos de esta ley. En su caso, el contribuyente disminuirá del impuesto a su cargo, el impuesto que se le hubiere retenido.

El traslado del impuesto a que se refiere este artículo no se considerará violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales.”

4. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios: Este impuesto grava las mercancías antes de que se pongan en venta, esto es, supone que existirá una ganancia antes de que realmente se reciba el monto de su precio de venta. La Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios establece los productos y Servicios que estarán gravados por este impuesto federal, y establece en su artículo 1. “Están obligadas al pago del impuesto establecido en este Título, las personas físicas y las morales que realicen los actos o actividades siguientes.

- I. La enajenación en territorio nacional o, en su caso, la importación de los bienes señalados en este Título.
- II. La prestación de los servicios señalados en este Título.

El impuesto se calculará aplicando a los valores a que se refiere este Título, la tasa que para cada bien o servicio establece el artículo 2º de este ordenamiento...”

Cabe decir que los impuestos son una de las fuentes más importantes de los ingresos tributarios del Estado, si no es que la más importante debido a las cantidades que se recaudan por este concepto. El Impuesto sobre la Renta es el que contribuye en mayor medida a la formación de este tipo de ingresos.

Aportaciones de Seguridad Social: “Con el objeto de facilitar su cobro, por disposición de la ley, las aportaciones de seguridad social tienen el carácter de contribuciones. Dicho en otras palabras, como las contribuciones son objeto de un procedimiento privilegiado de cobro a través de la vía económico-coactiva o procedimiento administrativo de ejecución fiscal, se ha considerado conveniente otorgarles a estas aportaciones el tratamiento legal de contribuciones o tributos, a fin de dotar al Estado de los elementos necesarios para cobrarlas en forma oportuna y rápida.”¹⁰⁸

Este tipo de “contribuciones”, no derivan de la relación jurídico-tributaria; se les otorga la naturaleza de tributo en virtud de las razones ya justificadas anteriormente

Contribuciones de Mejoras: Como ya lo ha definido el Código Fiscal de la Federación, este tipo de contribución es a cargo de las personas que han recibido los beneficios de una obra realizada por el Estado. Genéricamente, recibe el nombre de contribución especial, y su especie es la llamada contribución de mejoras.

La contribución especial, como todas, es una prestación de carácter obligatorio que fija el Estado por las erogaciones efectuadas a causa de la realización de una obra pública de interés general, a cargo de los sujetos pasivos que encarnan a los beneficiarios directos de aquélla.

¹⁰⁸ Arriola Vizcaino, Adolfo, “Derecho Fiscal”, op. cit p. 324.

“No es el pago por un servicio público prestado por el Estado u otras entidades públicas, sino el equivalente por el beneficio obtenido con motivo de la ejecución de una obra o servicio público de interés general, es decir, que la contribución especial se paga no por el servicio que el Estado ha prestado, sino por el beneficio específico que determinadas personas reciben con motivo de la prestación de este servicio. Se considera que el Estado debe exigir esta prestación en tratándose de aquellas obras o servicios de interés general que benefician de manera específica a determinadas personas, siempre y cuando no pueda recuperar el costo de la obra o servicio con su sola explotación.”¹⁰⁹

La contribución por mejoras tiene que ver con la infraestructura del Estado. Es de carácter meramente geográfico, es decir, se utiliza para la construcción o ampliación de parques públicos, carreteras, pavimentación, etc. Está vinculada con el desarrollo urbano del Estado.

Derechos: “Prestación señalada por la ley exigida por la administración activa, en pago de servicios administrativos o por la explotación de bienes sobre los cuales el Estado ejerce un poder de monopolio.”¹¹⁰

La razón del establecimiento de la presente contribución se justifica en la importancia del servicio recibido, es decir, no constituye la satisfacción de un interés general, sino más bien particular, de esta manera, el costo del servicio debe ser cubierto en forma particular por el que se beneficia mediante el pago del costo. Todo esto en atención de la prestación de un servicio público particular divisible, es decir, en donde la ley o la autoridad competente tienen la forma de identificar al usuario del servicio.

En este orden de ideas, “la esencia de los Derechos está constituida por las nociones de bilateralidad y contraprestación, de tal manera que cuando el contribuyente paga los Derechos que le corresponden, no va a verse beneficiado de manera general con los

¹⁰⁹ Margain Manautou, Emilio, “Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano”, op. cit., p. p. 119-121.

¹¹⁰ Margain Manautou, Emilio, “Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano”, op. cit., p. 117

servicios públicos que el Estado presta a toda la población, sino que, a cambio de dicho pago, va a recibir un servicio gubernamental que le proporciona ventajas particulares.”¹¹¹

2.2.1.2 APROVECHAMIENTOS

De acuerdo con la definición de la Real Academia Española, la palabra aprovechamiento se define como “la acción y efecto de aprovechar o aprovecharse”.

En un sentido fiscal, nosotros entendemos que los aprovechamientos forman parte de los ingresos que percibe el Estado, y pese a que éste ejerce la facultad económico-coactiva para efectuar su cobro, dicho concepto no constituye un ingreso tributario o contribución. De esta manera, el artículo 4º del Código Fiscal de la Federación nos aclara que los aprovechamientos se encuentran incluidos en el grupo de los créditos fiscales, es decir, dentro de las cantidades que tenga derecho a percibir el Estado.

En este sentido, el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación establece: “Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal...” Si descartamos las excepciones hechas por el precepto legal citado, los aprovechamientos constituyen “todos los ingresos que perciba el Estado al realizar sus actividades o cometidos de Derecho público, ya que la expresión ‘funciones de Derecho Público’ equivale a actividad del Estado en su caracterización de persona o entidad gestora de los intereses públicos, que actúa de acuerdo a una norma de Derecho Público.”¹¹²

La definición otorgada por el Código Fiscal de la Federación, excluye de manera determinante aquellos ingresos que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, pese a ello, el artículo 4º de la Ley de Ingresos de la

¹¹¹ Arriaga Vizcaino, Adolfo, “Derecho Fiscal”, op. cit. p.p. 330 y 331

¹¹² Cárdenas, Elizondo Francisco, “Introducción al Estudio del Derecho Fiscal”, 2ª ed., I. de Porrúa, México, 1997, p. 302

Federación para el ejercicio fiscal del 2000 establece:

“Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios estarán obligados al pago de contribuciones y sus accesorios, de productos y de aprovechamientos, excepto el impuesto sobre la renta, de acuerdo con las disposiciones que los establecen y con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo siguiente:

. .XI. Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes.

Cuando en el mercado Internacional el precio promedio ponderado acumulado mensual del barril del petróleo crudo mexicano exceda de 15.00 dólares de los Estados Unidos de América, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán un aprovechamiento que se calculará aplicando la tasa del 39.2% sobre el rendimiento excedente acumulado, que se determinará multiplicando la diferencia entre el valor promedio ponderado acumulado del barril de crudo y 15.00 dólares de los Estados Unidos de América por el volumen total de exportación acumulado de hidrocarburos

Para efectos de lo establecido en esta fracción, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios calcularán y efectuarán anticipos trimestrales a cuenta del aprovechamiento anual, que se pagarán el último día hábil de los meses de abril, julio y octubre de 2000 y enero de 2001. Pemex y sus organismos subsidiarios presentarán ante la Tesorería de la Federación una declaración anual por este concepto a más tardar el último día hábil del mes de marzo de 2001, en la que podrán acreditar los anticipos trimestrales enterados en el ejercicio...”

Es importante destacar lo que establece la Ley de Ingresos de la Federación en los siguientes artículos:

“Artículo 9º El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda autorizado para fijar o modificar los aprovechamientos que se cobrarán en el ejercicio fiscal de 2000, por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público o por

la prestación de servicios en el ejercicio de las funciones de derecho público por los que no se establecen derechos.

Para establecer el monto de los aprovechamientos a que hace referencia este artículo, por la prestación de servicios, y por el uso o aprovechamiento de bienes, se tomarán en consideración criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero de los organismos públicos que realicen dichos actos conforme a lo siguiente...”

“Artículo 10. Los ingresos por aprovechamientos a que se refiere el artículo anterior, se destinarán, previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión hasta por el monto autorizado en el presupuesto de la entidad para la unidad generadora de dichos ingresos.

Se entiende por unidad generadora de los ingresos de la entidad, cada uno de los establecimientos de la misma, en los que se otorga o proporciona de manera autónoma e integral el uso o aprovechamiento de bienes o el servicio por el cual se cobra el aprovechamiento. Cuando no exista una asignación presupuestal específica por unidad generadora, se considerará el presupuesto total asignado a la entidad en la proporción que representen los ingresos de la unidad generadora respecto del total de ingresos de la entidad...”

Desde nuestro punto de vista, este tipo de ingresos debería gravarse con la naturaleza de un derecho, en virtud del uso de los bienes públicos de la Nación. Sin embargo, el hecho de gravar el uso o aprovechamiento de un bien del dominio público o la prestación de servicios en el ejercicio de las funciones de derecho público por los que no se establecen derechos, es una buena opción para obtener ingresos. En este caso, no existe la dificultad que representa el determinar un derecho que respete el principio de legalidad, lo cual posibilita la obtención de un ingreso en favor del Estado a través de este concepto especial denominado aprovechamientos.

2.2.1.3 RESPONSABILIDADES

El concepto de responsabilidad otorgado por el Diccionario de la Lengua Española nos dice que se trata de una deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.

Si seguimos el orden del artículo 4 del Código Fiscal de la Federación, tenemos que las responsabilidades forman parte del sistema de Créditos Fiscales, (cantidades determinadas o determinables susceptibles de ser cobradas de manera coactiva por el Estado) dado que dichos créditos pueden provenir de “responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares...”

La responsabilidad a que se refiere el precepto legal inmediatamente citado, es aquella que surge después de seguir un procedimiento donde se finque responsabilidad, de tal suerte que el monto a pagar derivado de cualquier sanción económica ya sea servidor público o particular, se convierte en un crédito fiscal.

Para el caso de responsabilidades de los servidores públicos, el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el primer fundamento para hacer efectivo, entre otras cosas, el cobro de un crédito fiscal por este concepto.

“La responsabilidad de los servidores públicos prevista por los ordenamientos constitucionales puede ser de naturaleza política, penal, civil, y administrativa, en la inteligencia de que, conforme al texto del artículo 109 constitucional, los procedimientos para la aplicación de las sanciones disponen de autonomía por lo que un mismo acto u omisión puede generar dos o más de esas responsabilidades. Sin embargo, la Constitución prohíbe terminantemente la aplicación de sanciones de una misma naturaleza dos o más veces por la misma conducta.”¹¹³

¹¹³ Sánchez, Bargas Enrique, “Derecho Constitucional”, op cit p 697.

“Art. 108 Constitucional.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

“Art. 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

- 1 Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

- II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos en los términos de la legislación penal; y
- III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”

El artículo 110 de Nuestra Carta Magna, establece quiénes pueden ser sujetos de juicio político. Las sanciones derivadas de la responsabilidad política consisten en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Se establece un procedimiento particular para la aplicación de la sanción correspondiente.

Para proceder penalmente contra los servidores públicos que señala el artículo 111, por la comisión de algún delito, la Cámara de diputados por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión, declarará si se procede contra el inculpado y, en caso de

que así sea, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

De acuerdo con el precepto constitucional en cuestión, “el efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.”

“Art 113 - Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución o inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en los siguientes artículos que:

“Artículo 1º - Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de

- I. los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero; y
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.”

“Artículo 2º - Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.”

“Artículo 3º - Las autoridades competentes, para aplicar la presente Ley serán:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión,
- I.Bis. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- III. Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal;
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- VI. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación; y
- IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.”

“Artículo 46.- Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta Ley.”

El artículo 47 de la Ley en comento señala las obligaciones que tiene todo servidor público para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan.

“Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en.

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica, e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público...”

“Artículo 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán, una vez determinadas, en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

- I. La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día de pago de la sanción.
- II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día del pago de la sanción.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a 30 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.”

“Artículo 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por la Contraloría Interna de la dependencia o entidad.”

“Artículo 70.- Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.”

“Artículo 71 - Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida ..”

“Artículo 72.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

I: Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación...”

“Artículo 73 - El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnadas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación.”

“Artículo 75.- La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerará de orden público.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la Ley correspondiente.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.”

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina en su artículo 64, el procedimiento a seguir para imponer las sanciones administrativas correspondientes por la responsabilidad administrativa. En concordancia con lo establecido en ésta Ley, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

“Artículo 1º. El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece ”

“Artículo 11. El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

...VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

.XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos...”

De lo antes expuesto podemos observar, después de analizar las sanciones correspondientes a cada una de las responsabilidades de los servidores públicos, que sólo constituyen crédito fiscal las sanciones económicas derivadas de una responsabilidad administrativa, por lo que de conformidad con su naturaleza, podrán cobrarse incluso de manera coactiva por el Estado a través del titular de la competencia tributaria.

Por lo que respecta al pago de una sanción económica derivada de una responsabilidad administrativa a cargo de algún funcionario público (la cual constituye un crédito a favor del Fisco), sólo se le puede exigir el cobro a un particular si éste se ve involucrado en dicha responsabilidad.

Las responsabilidades son la consecuencia del daño que ha sufrido el Estado por una acción de algún funcionario público, en cuya realización puede verse involucrado un particular. Esto es porque la responsabilidad pública surge del desacato a las normas que determinan las atribuciones de algún funcionario del Estado y de esta manera se afecta el interés público. Estos sujetos violan algún precepto legal, por lo cual se ejercita un juicio para fincarles responsabilidad debido a su calidad de funcionarios del Estado. Los ingresos que sean cobrados por dicho concepto, forman parte del ingreso público.

2.2.1.4 ASIMILABLES A LOS CRÉDITOS FISCALES

Debe quedar claro que para objeto de nuestro estudio, llamamos asimilables a los créditos fiscales a ingresos que, de conformidad con el artículo 4º del Código Fiscal de la Federación, “las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena...”

Aquí no estamos frente a la denominación de crédito fiscal que haga el Código Fiscal de la Federación o algún otro ordenamiento fiscal sobre un determinado concepto, sino que

debemos remitirnos a otras leyes que no sean precisamente de carácter tributario o fiscal que lo determinen con la naturaleza de un crédito fiscal. La razón por la que a este tipo de ingresos se les otorga dicha naturaleza, es la de facilitar su cobro, en tal caso, recordemos que el Estado tiene la facultad de cobrarlos incluso de manera coactiva.

Un ejemplo de los llamados asimilables a los créditos fiscales lo constituyen las siguientes disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a saber:

“Artículo 29. Son obligaciones de los patrones:

- I Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto y dar los avisos a que se refiere el Artículo 31 de esta Ley;
- II. Efectuar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda en instituciones de crédito para su abono en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores, en los términos de la presente Ley y sus reglamentos, así como en lo conducente, conforme a lo previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley Federal del Trabajo. Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas. A fin de que las instituciones de crédito puedan individualizar dichas aportaciones, los patrones deberán proporcionar a las mismas, información relativa a cada trabajador, en la forma y con la periodicidad que al efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- III Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios, conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto y a la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales, así como enterar el importe de dichos descuentos en la forma y términos que establecen esta Ley y sus Reglamentos...”

“Artículo 30. Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro, **tienen el carácter de fiscales.**”

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su carácter de organismo fiscal autónomo, está facultado, en los términos del Código Fiscal de la Federación, para.

- I. Determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular sus recargos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y requerir su pago. Para este fin podrá ordenar y practicar, con el personal que al efecto designe, visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones, requiriéndoles la exhibición de libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional les impone esta Ley.

Las facultades del Instituto para comprobar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, así como para determinar las aportaciones omitidas y sus accesorios, se extinguen en el término de cinco años no sujeto a interrupción contado a partir de la fecha en que el propio Instituto tenga conocimiento del hecho generador de la obligación. El plazo señalado en este párrafo sólo se suspenderá cuando se interponga el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o se entable juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación

- II Recibir en sus oficinas o a través de las instituciones de crédito, los pagos que deban efectuarse conforme a lo previsto por este artículo.

Las cantidades que se obtengan de acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, deberán ser acreditadas en la subcuenta de vivienda del trabajador de que se trate, a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de cobro efectivo. En caso de que no se realice el abono respectivo, se causarán recargos en contra del Instituto y a favor del trabajador, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación;

- III. Realizar por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y a los descuentos omitidos, sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación;
- IV. Resolver en los casos en que así proceda, el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, así como las solicitudes de prescripción y caducidad, planteados por los patrones, y
- V. Requerir a los patrones que omitan el cumplimiento de las obligaciones que esta Ley establece, la información necesaria para determinar la existencia o no de la relación laboral con las personas a su servicio, así como la que permita establecer en forma presuntiva y conforme al procedimiento que al efecto el Instituto señale, el monto de las aportaciones omitidas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público sancionará aquellos casos en que el incumplimiento de las obligaciones que esta Ley establece, originen la omisión total o parcial en el pago de las aportaciones y el entero de los descuentos, en los términos del Código Fiscal de la Federación”.

De lo anterior, podemos destacar que como organismo fiscal autónomo, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores tiene la facultad para determinar y realizar el cobro de las aportaciones que deben realizar los patrones y que por algún motivo hayan omitido. Esta facultad es paralela a aquella que tiene el Estado para realizar el cobro de los créditos fiscales a su favor, la diferencia radica en que por disposición legal, el sujeto activo de la relación lo constituye esta persona moral facultada por el Estado para cobrar las aportaciones mencionadas y que como tal, no constituyen por sí mismas un crédito fiscal sino que la ley así debe caracterizarlas.

2.2.2 CRÉDITOS PÚBLICOS EN ESTRICTO SENTIDO

Antes de entrar al estudio de este tema, se hace la pertinente aclaración de que todos los ingresos del Estado son de carácter público, en consecuencia, los créditos fiscales a favor del mismo gozan de la misma naturaleza. Por tanto, se llaman créditos Públicos en Estricto Sentido para diferenciarlos del sistema de créditos fiscales, el cual está formado por contribuciones, aprovechamientos, responsabilidades y a los que denominamos asimilables a los créditos fiscales. La razón de esta diferenciación radica en que dentro del sistema de créditos fiscales existe un poder coactivo por parte del Estado para cobrar el monto a cargo de un sujeto pasivo, es decir, se presenta un procedimiento por el cual se hace efectivo el cobro de una cantidad líquida. Por el contrario, dentro de los *Créditos Públicos en estricto Sentido*, el Estado hace uso de su actividad financiera, o sea, de fuentes de financiamiento a las cuales el Estado recurre para completar su presupuesto.

Como ya se ha establecido, este tipo de ingresos derivan del financiamiento estatal, es decir, de mecanismos por los cuales el Estado se allega de ingresos provenientes de otras fuentes distintas a las de los créditos fiscales. Es por ello que los *créditos públicos en estricto sentido* son también llamados ingresos financieros.

Los ingresos financieros se dividen en diferentes categorías, entre las más importantes tenemos a los empréstitos y a la emisión de moneda.

2.2.2.1 EMPRÉSTITOS

Una vez hecha la aclaración de que los créditos fiscales forman parte de otra categoría de ingresos estatales, al *crédito público* en un sentido amplio, es decir, aquel que se traduce como en la confianza que se le tiene a un Estado para otorgarle un préstamo, podemos definirlo como "la aptitud política, económica, jurídica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en préstamo; el empréstito es la operación crediticia concreta mediante la

cual el Estado obtiene dicho préstamo, y la deuda pública consiste en la obligación que contrae el Estado con los prestamistas como consecuencia del empréstito.”¹¹⁴

“Se llama empréstitos a los créditos o financiamientos otorgados a un gobierno por un Estado extranjero, por organismos internacionales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Eximbank, Banco Mundial, etc.), por instituciones privadas de crédito extranjeras o por instituciones nacionales de crédito para la satisfacción de determinadas necesidades presupuestales, que generan para el gobierno receptor la obligación, a un cierto plazo, de restituirlos adicionados con una sobrepnima por concepto de intereses y cuyo conjunto, aunado a otras disposiciones crediticias (emisión de bonos, moratorias e indemnizaciones diferidas por expropiaciones y nacionalizaciones), forma la deuda pública de un país.”¹¹⁵

Con base en el origen de los fondos y capitales, la deuda pública se divide en interna y externa. Cuando esta se da dentro del país se llama interna, por el contrario si el origen de estos fondos proviene del exterior, se denomina deuda pública externa. Esta deuda puede ser contratada a corto o a largo plazo.

El empréstito tiene varias fases, comienza con su contratación o emisión y termina cuando el Estado cumple con su obligación de rembolsar el capital que le fue otorgado en crédito, es decir, la amortiza. Se puede dar el caso de que el empréstito cambie, y es aquí cuando estamos en presencia de una conversión, “en sentido amplio, ‘conversión’ significa la modificación, con posterioridad a la emisión, de cualquiera de las condiciones del empréstito. En sentido restringido, se dice que existe conversión cuando se modifica el tipo de interés. Parece adecuado el primer significado, ya que una de las formas más importantes de conversión es la transformación de la deuda a corto plazo en deuda a largo o mediano plazo, transformación en la cual el tipo de interés puede no variar.”¹¹⁶ Por tal

¹¹⁴ Villegas, Hector B., “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, op. cit. p. 759

¹¹⁵ Antoja, Vizcaino Adolfo, “Derecho Fiscal”, op. cit. p. 85.

¹¹⁶ Villegas, Hector B., “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, op. cit. p. 785

motivo, se pueden dar dos o tres fases durante la vigencia del empréstito, la contratación o emisión, la conversión (opcional) y la amortización.

En lo que respecta a la naturaleza jurídica de esta forma del financiamiento público, estamos de acuerdo en que “el empréstito es un contrato que vincula al Estado deudor con la misma fuerza obligatoria que cualquier contrato que el ente estatal celebre, y que su caracterización concreta depende del examen del derecho positivo de cada país, a fin de apreciar si existen particularidades que atribuyan fisonomía especial al empréstito, derogatorias del régimen general de los contratos.”¹¹⁷

El empréstito ha jugado un papel importante dentro de las finanzas estatales, y no sólo se le ha tenido como un recurso para cubrir gastos públicos de carácter extraordinario. Actualmente se considera como un ingreso ordinario destinado a cubrir gastos de la misma naturaleza, aunque deben existir límites en cuanto la contratación y destino de aquél.

“Cuando el gasto público se financia mediante impuestos, la carga bruta del mismo pesa sobre la generación presente en el momento de su realización; por el contrario, la deuda traslada la carga bruta al pago de los impuestos futuros. El cambio de matiz ocurre cuando con el importe de la deuda se financian proyectos productivos económica o socialmente... Un excesivo endeudamiento público puede pesar sobre los contribuyentes del futuro, por lo que si este endeudamiento tiene como destino un gasto público poco cuidadoso, que no sea productivo social o económicamente, por ejemplo, un gasto corriente excesivo debido a falta de rigor, disciplina y eficiencia del aparato administrativo, pone en peligro las oportunidades y el bienestar de los ciudadanos del futuro, ya que el pago de la misma correrá a cargo de los contribuyentes de etapas posteriores al endeudamiento.”¹¹⁸

“Aun cuando los empréstitos no deben obtenerse necesariamente de entidades extranjeras, sino que cabe la posibilidad de que sean también negociados con instituciones

¹¹⁷ Villegas, Héctor B., “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, op. cit. p.p. 771-772

¹¹⁸ Gil, Valdivia Gerardo, “Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público”, Ed. Porrúa, México, 1989, p.p. 99 y 105

locales de crédito, tal perspectiva es sumamente escasa en el caso de México, debido a las evidentes limitaciones del mercado financiero nacional. De ahí que nuestra deuda pública se componga esencialmente por la deuda externa.”¹¹⁹

El artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé la entrada de recursos estatales por esta vía, así establece:

“El Congreso de la Unión 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 artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.”

La reglamentación de tal disposición constitucional se encuentra en el artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000 que a la letra dice:

“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 del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley

¹¹⁹ Arriola, Vizcaino Adolfo, “Derecho Fiscal”, op. cit. p. 86.

General de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal del año 2000, por un monto de endeudamiento neto externo que no exceda de 3,500 millones de dólares de los Estados Unidos de América, conforme al tipo de cambio que publique el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación y que se haya determinado el último día hábil bancario del ejercicio fiscal del año 2000. De igual forma, se autoriza al Ejecutivo Federal un endeudamiento neto interno hasta por 90 mil millones de pesos. En caso de que el endeudamiento neto externo sea inferior al autorizado, el Ejecutivo Federal podrá emitir deuda interna adicional hasta por el equivalente en moneda nacional de esa diferencia. Asimismo, podrá contratar endeudamiento interno adicional al autorizado, siempre que los recursos obtenidos se destinen íntegramente a la disminución de la deuda pública externa.

El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión a más tardar el último día de marzo del 2001, de los empréstitos contratados durante el presente ejercicio fiscal en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También se autoriza al Ejecutivo Federal para que, a través de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emita valores en moneda nacional y contrate empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública. Asimismo, el Ejecutivo Federal queda autorizado para contratar créditos o emitir valores en el exterior con el objeto de canjear o refinanciar endeudamiento externo.

El Ejecutivo Federal queda autorizado en caso de que así se requiera para emitir en el mercado nacional, en el ejercicio fiscal del año 2000, valores u otros instrumentos indexados al tipo de cambio del peso mexicano respecto de monedas del exterior, siempre que el saldo total de los mismos durante el citado ejercicio no exceda del 10 por ciento del saldo promedio de la deuda pública interna registrada en dicho ejercicio y que, adicionalmente, estos valores o instrumentos sean emitidos a un plazo de vencimiento no menor a 365 días.

Las operaciones a las que se refieren el tercero y cuarto párrafo de este artículo no deberán implicar endeudamiento neto adicional al autorizado para el presente ejercicio.

Del ejercicio de estas facultades, el Ejecutivo Federal, dará cuenta trimestralmente 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

El Ejecutivo Federal también informará trimestralmente en lo referente a aquellos pasivos contingentes que se hubieran asumido con la garantía del Gobierno Federal, durante el ejercicio fiscal del año 2000.. ”

De lo anterior, podemos destacar que el artículo 2º de la citada Ley de Ingresos no da las bases adecuadas para la celebración de empréstitos y tampoco los aprueba una vez que se hayan celebrado. No establece algún mecanismo detallado al cual deba ceñirse el ejecutivo para allegarse de estos recursos financieros. Así, se observa claramente cómo el órgano legislativo se concreta a delegar esas importantes funciones que se tienen por mandato constitucional, al Ejecutivo Federal.

El hecho de que el legislativo no otorgue de manera correcta las bases para la celebración de empréstitos ni autorice la contratación de los mismos eficazmente, repercute en la economía del país debido a la irresponsabilidad en la que puede incurrir el ejecutivo al tener amplia libertad para celebrarlos. Sin una limitación real en sus facultades, éste puede excederse en el endeudamiento estatal, ya que las condiciones y los réditos que se deban pagar al ente que otorgó el empréstito pueden modificar el monto real por el que se autorizó la celebración de aquel. Opinamos que no es lo mismo rendir cuentas al legislativo acerca de estas operaciones y celebrarlas de la manera que al Ejecutivo le parezca, que obedecer un mecanismo para su celebración y sujetarse a una aprobación tal y como lo requiere nuestro máximo ordenamiento.

Si a lo anterior aunamos una falta de manejo honesta y productiva de los recursos que llegan mediante esta vía, se estará frente a una grave crisis financiera: objetivo antagónico que se tiene en la búsqueda de ingresos que contribuyan al sostenimiento del gasto público.

Con excepción de los empréstitos que se celebran para la regulación monetaria, operaciones de conversión y los que se contraten para hacer frente a alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 de nuestra Carta Magna, es lamentable que no se plasme en la realidad lo ordenado por la misma en cuanto al destino que debe darse a estos ingresos financieros, ya que el manejo real que se hace de estos recursos puede distar mucho de tales objetivos.

1.2.2.1 EMISIÓN DE MONEDA

En términos económicos, "la emisión se refiere a la creación del dinero, la cual históricamente ha sido función exclusiva del Estado, aunque a veces suceden algunas excepciones. A partir del siglo pasado, la emisión pasó a manos de un Banco Central en la mayoría de los países, actualmente única institución que regula la política de emisión, es decir, la regulación del dinero en circulación, particularmente del billete..

Los billetes que emite el Banco Central no son convertibles en oro o plata. El éxito de la emisión radica en la confianza que se tenga en el sistema monetario, en el gobierno y en la economía de la Nación. Puede haber emisiones sin ningún respaldo de metales preciosos y sin embargo, merecen aceptación general..¹²⁰

El fundamento Constitucional de la emisión de moneda en México se encuentra en el artículo 28, sexto párrafo, el cual determina que:

"El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional

¹²⁰ Gomez, Gilamilo Moisés, "Teoría Económica", op. Cit. P. 154 y 155.

que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes...”

De lo antes expuesto, se concluye que corresponde al Estado la emisión de moneda de una manera exclusiva, tal y como lo viene realizando en todas las áreas estratégicas para el desarrollo del país.

La cuestión de la emisión de moneda caracterizada como un ingreso financiero del Estado, requiere de sumo cuidado, ya que su materialización está sujeta a una serie de factores principalmente económicos. Por tal motivo, se dice que “la emisión de moneda puede obedecer, en términos generales, a tres tipos de razones:

1. La necesidad de cubrir déficit presupuestarios, sin exceder las reservas monetarias ni la capacidad de endeudamiento del país. En este caso estamos en presencia de un simple fenómeno de regulación monetaria que persigue propósitos de corrección presupuestaria y de reestructuración económica, lo que, desde luego, no implica la captación de ingresos sino tan sólo un ajuste controlado de la deuda pública.
2. El imperativo de tener que cubrir déficit presupuestarios insoslayables, en exceso de las reservas monetarias disponibles y rebasando la capacidad máxima de endeudamiento. Esto es lo que se conoce en lenguaje especializado como ‘exceso de circulante’. Cuando un gobierno tiene que recurrir a semejante medida, revela una inestabilidad económica bastante peligrosa, pues con ella pretende paliar los efectos irreversibles de un gasto público ejercido irreflexivamente, de un endeudamiento incontrolado y de una economía en recesión. A la postre, por, supuesto, tal medida resulta inoperante generalmente se utiliza a sabiendas y sólo con el propósito desesperado de ‘ganar tiempo’, por razones políticas- y conduce irremisiblemente a

la inflación, a la devaluación y a una mayor recesión económica. Desde luego, tampoco en este caso podemos hablar de la existencia de ingresos financieros..

- 3 La conveniencia de reflejar un aumento de las reservas monetarias como consecuencia de un período de expansión económica. Así como la economía de un país sufre déficit, estancamientos, devaluaciones, etc., también tiende a desarrollarse y a crecer dentro de ciertos esquemas de progreso continuado durante algún tiempo. Esas condiciones propicias, generalmente transitorias, pues aun los países altamente desarrollados llegan a experimentar épocas de grave depresión, se reflejan de manera inmediata en el incremento tanto de las reservas disponibles como del crédito público utilizable. En tales circunstancias, las nuevas emisiones de moneda operan en forma positiva...

De modo que en esta última hipótesis, la emisión de moneda sí representa un ingreso financiero para el Estado, puesto que refleja factores de desarrollo económico general y guarda estricta proporción con el crecimiento de las reservas y de la capacidad de endeudamiento. .

.. Aunque no tengamos dudas en lo tocante a considerar las emisiones de moneda como un ingreso financiero al alcance del Estado, siempre será necesario analizar en forma previa los factores que le dieron origen para poder determinar si se trata de un simple procedimiento de regulación, de un intento de cubrir desequilibrios presupuestarios o de un verdadero ingreso público."¹²¹

¹²¹ Antoja, Vizcaino Adolfo, "Derecho Fiscal", Op. Cit. p 91,92,94 y 95

CAPÍTULO III

EL GASTO PÚBLICO

Es conveniente establecer de manera precisa, que el objetivo de la actividad financiera del Estado es solventar los gastos que se efectúen para la realización de los fines en los que fundamenta su justificación. Lo ideal por tanto, es que el gasto público tenga ciertas características, de tal forma, que haya una coordinación entre los recursos estatales y las erogaciones a realizar.

Se dice que “los gastos públicos constituyen las erogaciones que efectúa el Estado para adquirir bienes instrumentales o intermedios y factores para producir bienes y servicios públicos; o para adquirir bienes de consumo a distribuir gratuitamente o contra el pago de una retribución directamente a los consumidores; o bien para transferir el dinero recaudado con los recursos a individuos o empresas, sin ningún proceso de producción de bienes o servicios.”¹²²

Así, el destino de los recursos obtenidos por medio de la actividad financiera tiene diferentes matices, ya que no necesariamente se ocupa para la satisfacción de las necesidades meramente colectivas; por el contrario, existen gastos con miras a la satisfacción de una necesidad individual que corre a cargo del Estado. Estamos de acuerdo en que “el gasto público es toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económico-sociales.”¹²³ Por tanto, conceptuamos al gasto público como toda erogación que hace el Estado en ejercicio de sus funciones y para el cumplimiento de sus fines.

En este sentido, los gastos públicos suelen clasificarse en diversas categorías dependiendo de cada punto de vista, así tenemos:

¹²² Jarach, Dimo, “Finanzas Públicas y Derecho Tributario”, 2ª ed., Ed. Abeledo- Perrot, Buenos Aires, 1996, p.169

¹²³ Giuliani, Fonrouge, C., citado por De La Garza, Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, op. cit. p 142.

a) Gastos Ordinarios y Extraordinarios:

Esta clasificación se relaciona con aquélla que se tenía sobre los recursos estatales para solventar el gasto público; de esta manera, los gastos ordinarios debían ser financiados mediante ingresos de la misma naturaleza, en tanto que los gastos contingentes debían sostenerse a través de recursos extraordinarios. Esta forma de clasificación pierde sentido en tanto que ya no se distingue el tipo de recursos con los que se solventa el gasto público, los cuales pueden provenir de fuentes ordinarias como los impuestos u otro tipo de créditos fiscales, o bien de recursos derivados del crédito público, como los empréstitos, que usualmente se les denominaba recursos extraordinarios.

b) Gastos Productivos y de Transferencia:

Los gastos productivos son aquellos que se realizan para la adquisición de bienes intermedios o factores que sirven para producir bienes y servicios públicos. Se les denomina productivos porque como su nombre lo indica, producen renta nacional, es decir, instrumentos de producción que implican un aumento directo en el patrimonio estatal que a la postre servirá para satisfacer necesidades del conglomerado humano. Son en cambio de transferencia, aquellos destinados al pago de una cantidad de dinero a determinada persona. En este último caso, no existe retribución alguna o un aumento patrimonial en favor del Estado, únicamente existe una redistribución de la riqueza que ya existe.

c) Clasificación Funcional de los gastos públicos:

Es aquella que los clasifica de acuerdo con los servicios para los que son destinados, tales como salud, educación, justicia, seguridad u otros.¹²⁴

d) Clasificación Administrativa, por ramos y por instituciones,

“Esta es la clasificación de los presupuestos tradicionales, si bien se mantiene en presupuestos organizados por el moderno sistema programático. Es el caso de México.

¹²⁴ Cfr. Jarach, Dino, “Finanzas Públicas y Derecho Tributario”, op. cit. p. 170 y 171.

El sector público comprende dos partes: el centralizado y el descentralizado o paraestatal. En México se incluyó únicamente en el presupuesto el gasto del sector centralizado hasta 1965, año en que se inició la inclusión también del sector paraestatal.

El sector central o gobierno, comprende los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El sector paraestatal comprende los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Hasta la fecha se han incluido del sector paraestatal únicamente las más importantes...¹²⁵

e) Clasificación Sectorial:

Se basa en los diferentes sectores de la economía. La presente clasificación permite medir la participación del sector público en cada uno de los distintos sectores de la economía, su diferencia con la clasificación funcional es que está más orientada hacia el análisis del desarrollo y de la programación, además de que destaca los propósitos institucionales del sector público.

e) Clasificación por programas o actividades:

Permite asignar los recursos en correspondencia con las actividades que realizará el gobierno. Los programas de actividades constituyen una unidad de control y contabilidad del gasto público. Con esta clasificación podemos contabilizar los resultados a corto, mediano y largo plazo porque existe concordancia entre las actividades y el tiempo para su realización.

“Los programas pueden ser de tres clases: los de funcionamiento u operación que son los que están destinados a producir servicios; los de inversión, que son los destinados a producir bienes de capital; y los de financiamiento incluyen las transferencias destinadas a financiar consumos o inversiones del Gobierno o del sector privado.

Los planes pueden ser generales o sectoriales; así, puede existir un plan global, que cubra toda la economía y planes por sectores, que detallen los aspectos globales dentro de

¹²⁵ De La Garza, Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, op. cit. p p 143-144

un área específica de la economía; existen así planes de largo, mediano y corto plazo, para agricultura, transporte, educación, salud, etc. El plan de educación, por ejemplo, queda a cargo de la Secretaría de Educación y sus dependencias; para ejecutarlo necesita desglosar el plan anual de educación en segmentos más pequeños, a los que llama 'programas'; estos quedan a cargo de las direcciones generales de educación primaria, secundaria, etc. Luego los programas se abren en actividades o proyectos, según tengan o no por objeto prestar un servicio o crear un bien de capital."¹²⁶

3.1 EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Durante el ejercicio de sus funciones y para el cumplimiento de sus fines, el Estado tiene que administrar, organizar y planificar los gastos que deben realizarse para la obtención de satisfactores. Es por ello que el hecho de elaborar presupuestos es inherente a toda organización que tiene como uno de sus objetivos primordiales el desarrollo económico, y la organización estatal no está fuera de estos parámetros.

"En toda sociedad organizada hay que asignar un papel al gobierno. El gobierno tiene que desempeñar funciones que, por una u otra razón, no se llevarían a cabo en absoluto o se cumplirían en forma insatisfactoria si se dejasen en manos del sector privado. Como documento económico, el presupuesto es la expresión más importante de ese papel. A través del presupuesto el gobierno trata de poner en práctica o promover sus objetivos, y una política presupuestaria eficaz será coherente con el papel asignado al gobierno y a la vez permitirá que se evalúe claramente hasta qué punto los objetivos deseados se están persiguiendo o llevando a la práctica."¹²⁷

"En términos generales, la palabra presupuesto adoptada por la Economía Industrial, es: la técnica de planeación y predeterminación de cifras sobre bases estadísticas y apreciaciones de hechos y fenómenos aleatorios.

¹²⁶ De La Garza, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", op. cit. p.152.

¹²⁷ Ganzi, Vito, "Parámetros de política fiscal en la formulación de presupuestos", Fondo Monetario Internacional, Washington, 1988, p.10.

Refiriéndose a El Presupuesto como herramienta de la Administración se le puede conceptualizar, como:

La estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo, en un periodo determinado...¹²⁸

Una de las acepciones que nos otorga el Diccionario de la Lengua Española sobre la palabra presupuesto es la de un cómputo anticipado del coste de una obra; y también de los gastos o de las rentas de un hospital, ayuntamiento u otro cuerpo; y aún de los generales de un Estado, o especiales de algún ramo.

Al Presupuesto como sinónimo de previsión y control de gastos que deberán cubrirlo, vincula los siguientes aspectos:

“la idea de un control de gastos, que los funcionarios responsables de una nación, de una empresa, etcétera, consideran necesario para el buen funcionamiento de sus respectivas entidades.

- El presupuesto de una nación, al reflejar las necesidades que se han de satisfacer mediante los gastos públicos y los medios con que han de financiarse dichos gastos, se convierte en un instrumento administrativo y contable.
- El proceso de formulación del presupuesto tradicional (cuenta de ingresos y gastos) consiste en calcular los ingresos y en ajustar los desembolsos a los recursos disponibles, sin que medie suficiente esfuerzo para entrelazar las distintas partes del trabajo gubernamental en un conjunto armónico de decisiones, a tono con el desarrollo económico actual de los países que aún lo ejercen.¹²⁹

Por lo anterior, tenemos que el Presupuesto es la herramienta económica a través de la cual el Estado planifica los ingresos que formarán parte en su haber patrimonial, así como

¹²⁸ Del Río, González Cristóbal, “El Presupuesto”, 2ª ed., Ed Ecasa, México, 1993, p.p 6 y 7.

¹²⁹ Vazquez, Arroyo Francisco, “Presupuestos por programas para el sector público de México, UNAM, México, 1971, p 14

las erogaciones a realizar en un periodo de tiempo determinado en coordinación con el monto de los citados ingresos, todo, con la finalidad de cumplir objetivos trazados.

“Siempre ha existido en la mente de la humanidad la idea de presupuestar, lo demuestra el hecho de que los egipcios hacían estimaciones para pronosticar los resultados de sus cosechas de trigo, con objeto de prevenir los años de escasez, y que los romanos estimaban las posibilidades de pago de los pueblos conquistados, para exigirles el tributo correspondiente. Sin embargo, no fue sino hasta fines del siglo XVIII cuando El Presupuesto comenzó a utilizarse como ayuda en la Administración Pública, al someter el Ministro de Finanzas de Inglaterra a la consideración del Parlamento, sus planes de gastos para el período fiscal inmediato siguiente, incluyendo un resumen de gastos del año anterior, y un programa de impuestos y recomendaciones para su aplicación.”¹³⁰

El Presupuesto surge de la idea de planificación, que tiene como principal objetivo, lograr una mejor administración de los recursos del Estado en aras de cumplir con su cometido como organización.

En 1820, Francia y otros países europeos adoptan un procedimiento de presupuesto para el gobierno estatal. Un año después, Estados Unidos implementa un presupuesto para los gastos que efectuaría el gobierno. Fue durante la primera guerra mundial cuando surge con más ahínco la idea de hacer rendir mejor los recursos con los que se cuenta para poder solventar los gastos de la lucha armada. Más tarde y específicamente después de la primera Guerra Mundial, las industrias decidieron planificar los gastos a través de un Presupuesto.

De 1912 a 1925 en los Estados Unidos de Norteamérica, se vive una etapa en la cual el Presupuesto evoluciona, en virtud de que la iniciativa privada percibe que este puede utilizarse para controlar sus gastos de una mejor manera, en coordinación con el crecimiento económico. Lo anterior también tendría la ventaja de adoptar las nuevas formas de organización propias de toda una industria en proceso de crecimiento. Así, se da el

¹³⁰ Del Río, González Cristóbal, “El Presupuesto”, op cit. p 4

origen del Presupuesto Gubernamental instrumentado en la Ley del Presupuesto Nacional aprobada para planificar el gasto público.

La figura del Presupuesto como herramienta básica para el control de los gastos públicos se traslada a países europeos como Francia y Alemania.

En 1930 se lleva a cabo el Primer Simposium Internacional del Control Presupuestal, con sede en Ginebra, Suiza en donde participaron representantes de veinticinco países. Aquí, se trazan las directrices del Presupuesto Estatal con rango Internacional.

Durante la Segunda Guerra Mundial, los países ya contaban con la madurez suficiente para dirigir su economía con base en la planificación, esto representa un fenómeno trascendente, pues de este, aquélla se proyecta en un ámbito internacional y por ende, los resultados se concretan en el surgimiento del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

A pesar de que México todavía no se constituía aun como país independiente, la elaboración de un presupuesto estatal tiene sus primeros orígenes en la “Constitución Política de la Monarquía Española de Cádiz” del 19 de Marzo de 1812, que disponía:

“Art. 131. Las facultades de las Cortes son:

... Duodécima. Fijar los gastos de la administración Pública.

Décimatercia: Establecer anualmente las contribuciones e impuestos..”

“Art. 222. Los secretarios del Despacho serán siete, a saber:

El secretario del Despacho de Estado.

El secretario del Despacho de la Gobernación del reino para la Península e islas adyacentes.

El secretario del Despacho de la Gobernación del reino para Ultramar.

El secretario del Despacho de Gracia y Justicia.

El secretario del Despacho de Hacienda.

El Secretario del Despacho de Guerra.

El secretario del Despacho de Marina.

Las Cortes sucesivas harán en este sistema de secretarías del despacho la variación que la experiencia o las circunstancias exijan.”

“Art. 227. Los secretarios del Despacho formarán los presupuestos anuales de los gastos de la administración pública, que se estime deban hacerse por su respectivo ramo, y rendirán cuentas de los que se hubieren hecho, en el modo que se expresará.”

“Art. 340. Las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos.”

“Art. 341. Para que las Cortes puedan fijar los gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que deban cubrirlos, el secretario del Despacho de Hacienda las presentará, luego que estén reunidas, el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás secretarios del Despacho el respectivo a su ramo.”

“Art. 342. El mismo secretario del Despacho de Hacienda presentará con el presupuesto de gastos, el plan de las contribuciones que deban imponerse para llenarlos.”

Es importante destacar la existencia del Presupuesto con base en una clasificación de los gastos públicos en programas y actividades, gracias a que en Norteamérica se inició la aplicación de este tipo de presupuesto para racionalizar los gastos de guerra y defensa nacionales.

En México el presupuesto por programas y actividades comienza a utilizarse a finales de los años sesenta por iniciativa de la Secretaría de Agricultura y Ganadería con la colaboración de la Secretaría de la Presidencia.¹³¹

¹³¹ Cf. Vázquez, Atroyo Francisco, “Presupuestos por programas para el sector público de México, op. cit. p 19

El presupuesto de Egresos tiene principios generales inherentes a su naturaleza y son válidos en tanto tengan injerencia para el cumplimiento de los propósitos de planificación, ordenación y control del gasto público. Dichos principios son los siguientes:

1.- Publicidad:

Es fundamental el conocimiento del Presupuesto por parte de la colectividad que se verá beneficiada con la planificación económica del Estado. Por lo que el gobierno debe poner a disposición de la población el contenido del presupuesto para cada ejercicio fiscal.

2.- Claridad:

La previsión de los gastos públicos debe gozar de esta característica debido a que la especificación de los gastos en partidas presupuestales debe darle forma a dicha claridad al momento de la ejecución del presupuesto.

3.- Exactitud:

Con este principio, se pretende que exista un equilibrio o concordancia de los recursos estatales, con los gastos públicos a efectuar. Lo anterior permite hacer una modificación en el presupuesto, pero opinamos que sólo se justifica en tanto contribuya a subsanar errores cometidos durante su elaboración o cambios en la economía nacional, esto con la finalidad de coordinar ingresos con gasto público.

4.- Universalidad:

Este principio exige que se contemplen en el Presupuesto, todos los gastos a efectuarse por un determinado Estado. No podrán efectuarse gastos sino los señalados en el Presupuesto o en una Ley posterior.

5.- Anticipación:

El Presupuesto debe estar listo antes del periodo para el cual se prevén los gastos. Esto es, debe estar promulgado antes de su entrada en vigencia. Cabe decir que "no se justifica que

el Estado aparente prestar observancia formal a los dos principios de exactitud y de anticipación, calculando desaprensivamente gastos y recursos con la debida antelación y confiando luego en la posibilidad de correcciones, para cuando –en el curso de la ejecución- surgiera el error y la necesidad de enmendarlo.

Las violaciones al principio de anticipación pueden atribuirse a negligencias o dificultades incurridas en la etapa de preparación del Presupuesto en el seno del Poder Ejecutivo o bien en la esfera parlamentaria o en ambas etapas.”¹³²

La manera en que comúnmente suele subsanarse la falta de sanción del Presupuesto, es prolongar la vigencia del Presupuesto del año anterior. Cuando un gasto no está previsto en el Presupuesto de egresos vigente, tendrá vigencia lo ordenado en el presupuesto anterior o en la ley que establece el concepto por el que se realizará ese gasto.

6.- Especificación:

De conformidad con este principio, los gastos a realizar sólo deben cubrir hasta el monto de los recursos disponibles para solventarlos. Por lo tanto, los gastos que se realicen fuera del Presupuesto o bien, aquellos que exceden el monto de lo que se dispone para financiarlos, rompen con el principio en cuestión.

7.- Anualidad:

Se establece que la vigencia del Presupuesto debe ser anual. “No en todos los países que tienen presupuesto anual se presenta coincidencia entre el año fiscal y el año financiero. Esto ocurre en México, Brasil, España, Francia, Holanda, Suiza; en cambio el 1° de abril es el comienzo del año fiscal en Alemania y Gran Bretaña; en estados Unidos de América el 1° de octubre; en Italia se inicia el 1° de julio; en la Argentina se inicia el 1° de noviembre.”¹³³

8.- Equilibrio:

¹³² Jarach, Dino, “Finanzas Públicas y Derecho Tributario”, op. cit. p. 85

¹³³ De la Garza, Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, op. cit p. 134

“En un aspecto formal o contable, el Presupuesto ha de estar siempre equilibrado, en el sentido que los gastos efectuados siempre han de contar con la financiación por algún recurso, en última instancia mediante alguna operación de endeudamiento, aunque fuera de corto plazo, o de emisión monetaria, con cargo al Estado, por el Banco Central. En el caso que los recursos superen los gastos, también existe el equilibrio presupuestario, en cuanto el superávit sea utilizado para el pago de deudas o se destine a la formación de algún fondo especial o a incrementar fondos ya creados.”¹³⁴

El Presupuesto, como ya había quedado apuntado, se debe reflejar en un mejoramiento de la administración de los recursos estatales, es por tal motivo que “la función primordial del presupuesto es servir de instrumento de la política económica del gobierno. Esta comprende una amplia gama de complicadas actividades que influyen, de un modo u otro, sobre la vida de los integrantes de la comunidad a cuyo servicio está el gobierno. Si bien a lo largo del año, en forma rutinaria, se adoptan decisiones concernientes a medidas determinadas o específicas, el proceso de elaboración del presupuesto del gobierno permite, una vez al año, considerar en conjunto los programas sectoriales y sus repercusiones financieras. Cada presupuesto, por lo tanto, no sólo constituye la expresión de esas medidas, sino también de la evolución reciente y de las perspectivas de la economía del país. Aún mayor importancia reviste el hecho de que el presupuesto contiene medidas encaminadas a contrarrestar la variación cíclica de la economía.”¹³⁵

Un aspecto que en los últimos años se ha venido tomando en cuenta para la elaboración de un presupuesto estatal, es el control de la expansión en los gastos públicos, es decir, establecer una planificación adecuada de tal manera, que se presente una correcta distribución de los recursos financieros, el controlar el aumento del gasto público y contenerlo dentro de límites establecidos con base en prioridades, es tarea del Estado a través de la administración pública.

¹³⁴ Jarach, Dino, “Finanzas Públicas y Derecho Tributario”, op. cit. p. 86

¹³⁵ Premchand, A., “Temas recurrentes en materia de elaboración del presupuesto”, Fondo Monetario Internacional, Washington, 1988, p. 66.

Se ha discutido la naturaleza jurídica de un Presupuesto debido a que en muchos países, a diferencia del nuestro, no sólo se contemplan los gastos a realizar, sino que se toman en cuenta, en este mismo instrumento, los ingresos en unidad con los egresos. Algunos tratadistas le otorgan el carácter de ley en virtud de que es producto de todo un proceso legislativo; otros disienten de esta postura porque consideran que es un acto derivado de la administración estatal, función a cargo del órgano ejecutivo. Respecto a esta discrepancia, se dice que no se pone en duda el carácter formal del presupuesto como un acto legislativo, pero “en la parte correspondiente a los gastos la ley de Presupuesto es simplemente una autorización, que no contiene normas materiales, un acto administrativo que no obliga al Ejecutivo sino que sólo lo autoriza a efectuar gastos hasta los límites de lo autorizado. En la parte referente a los recursos, ni siquiera es un acto de autorización sino que –simplemente– es una previsión carente de importancia jurídica, salvo cuando sea necesaria para habilitar al Poder Ejecutivo para recaudar los recursos, aunque éstos dependan del cumplimiento de leyes vigentes...”

Su significación se descubre a través de su conjunto; no hay una simple yuxtaposición de una serie de gastos y una nómina de recursos, sino un plan de erogaciones tendientes a lograr determinados fines con la indicación de los recursos correspondientes. De ahí su carácter obligatorio para todos los poderes públicos que deben cumplir con dicho plan...

Como plan económico del sector público, el Presupuesto constituye una ley con eficacia obligatoria para los diferentes poderes a los que se encomienda su ejecución. Su contenido normativo es diferente de la mayoría de las leyes, pero su esencia es la de un marco legal dentro del cual debe desarrollarse la acción del gobierno. Es ésta la naturaleza político-económica del Presupuesto que se proyecta también en el ámbito jurídico...”¹²⁶

Pese a que en nuestro país el proceso legislativo para la entrada en vigor del presupuesto de egresos es especial porque solamente se lleva a cabo en la Cámara de Diputados, se trata de un decreto emitido por la Cámara en cuestión el cual pasa por las etapas de iniciativa, discusión, aprobación, sanción y promulgación.

¹²⁶ Jarach, Dino, “Finanzas Públicas y Derecho Tributario”, op. cit. p. 79 y 80

En este orden de ideas, “la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, en el Derecho Mexicano, es la de un acto legislativo, en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material”¹³⁷

De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presupuesto de Egresos de la Federación debe ser examinado, discutido y aprobado anualmente por la Cámara de Diputados, en uso de sus facultades exclusivas. El presente ordenamiento establece también que:

“El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos...”¹³⁸

La razón política por la que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva para el conocimiento del proyecto del Presupuesto, así como su discusión y aprobación, es la de ser el representante de la voluntad popular, toda vez que la manera de representar la soberanía del Estado, la cual reside en el pueblo se realiza a través de la constitución de este órgano.

La manera en que el Ejecutivo prepara el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para su presentación ante la Cámara de Diputados, se debe efectuar de conformidad con los siguientes ordenamientos legales:

➤ *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*

¹³⁷ De La Garza, Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, op. cit. p.130.

¹³⁸ Artículo 74, Fracción IV, 2º párrafo de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, op. cit. p. 65.

“Artículo 2. El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan:

- I. El Poder Legislativo,
- II. El Poder Judicial,
- III. La Presidencia de la República,
- IV. Las Secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República,
- V. El Departamento del Distrito Federal,
- VI. Los organismos descentralizados,
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria,
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

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

“Artículo 7. Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.”

“Artículo 13. El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.”

“Artículo 15. El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el 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.”

“Artículo 16. El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a IV del Artículo 2° de esta Ley.

El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá también, en capítulo especial, las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades relacionadas en las fracciones VI a VIII del propio artículo 2° de esta Ley, que se determine incluir en dicho presupuesto.”

“Artículo 17. Para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos...”

“Artículo 18. Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.”

“Artículo 19. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a:

- I. Descripción clara de los programas que sean la base del Proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa.
- II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.
- III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye.
- IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.

- V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.
- VI. Situación de la deuda pública a fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.
- VII. Situación de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.
- VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.
- IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.”

➤ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

“Artículo 20. Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.”

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

- I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente...
- XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
- XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República...”

Por lo antes expuesto, concluimos que el Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento mediante el cual se asignan fondos federales a los programas por realizarse en una año fiscal y a su vez, constituye un instrumento de ejecución de planes nacionales.

Con el fin de que haya una correcta administración de los gastos públicos, el presupuesto de egresos debe ejecutarse de tal manera que se respeten los principios generales de todo presupuesto aludidos con anterioridad. Se hace especial énfasis en el principio de Universalidad, por lo que la tendencia a reformar el presupuesto para incluir un determinado gasto es permisible para acatar lo ordenado en nuestro máximo ordenamiento en los siguientes artículos:

Art. 126.- "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior."

Art. 127.- "El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda."

De esta manera, los gastos públicos pueden ser diferentes a los aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación debido a la superveniencia de gastos que son contemplados posteriormente en el mismo presupuesto a través de una reforma o en una ley especial. En el primer caso, el Ejecutivo envía a la Cámara de diputados la propuesta de reforma y ésta la aprueba o modifica, pero en el segundo supuesto, es posible que se rompa la exclusividad de la Cámara de Diputados para aprobar los gastos públicos estatales, ya que la entrada en vigencia de una ley posterior que incluya gastos públicos supervenientes o que no estuvieron previstos en el Presupuesto, implica la intervención de ambas cámaras.

La posibilidad de modificar el presupuesto con el objetivo de respetar el principio de Universalidad, no debe ser instrumento para gastos injustificados, se deben obedecer los objetivos planteados en nuestra Constitución y no incurrir en excesos que no constituyan un gasto indispensable para el cabal cumplimiento de las funciones estatales en beneficio de todo su conglomerado humano.

A continuación, se muestran las disposiciones generales del Presupuesto de Egresos de la Federación con la finalidad de atender la terminología manejada en el mismo:

“Artículo 1. El ejercicio y control del gasto público federal para el año 2000, se realizará conforme a las disposiciones de este decreto y a las demás aplicables en la materia.

En la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades deberán sujetarse a las disposiciones de este decreto y realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y metas de los programas aprobados en este presupuesto, así como a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.”

“Artículo 2. Para efectos del presente decreto, se entenderá por:

- I. Dependencias: a las Secretarías de Estado incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- II. Entidades: a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y a los fideicomisos públicos en los que el fideicomitente sea la Secretaría o alguna entidad de las señaladas en esta fracción, que de conformidad con las disposiciones aplicables sean considerados entidades paracstatales.

Se entenderán como comprendidas en esta fracción las entidades a que se refiere el artículo 11 de este Decreto, así como aquéllas incluidas en los tomos de este presupuesto,

- III. Procuraduría: a la Procuraduría General de la República,
- IV. Tribunales administrativos: a los definidos como tales en las leyes;
- V. Secretaría: a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- VI. Contraloría: a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- VII. Cámara: a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;
- VIII. Entidades federativas: a los Estados de la Federación y al Distrito Federal;
- IX. Presupuesto: al contenido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000, así como los anexos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 79 de este decreto;
- X. Ramos Administrativos: a los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en este presupuesto, a las dependencias; a la Presidencia de la República; a la Procuraduría, y a los tribunales administrativos;
- XI. Ramos Generales: a los ramos cuya asignación de recursos se prevé en este Presupuesto, que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio está a cargo de éstas;
- XII. Gasto Neto Total: a la totalidad de las erogaciones del Gobierno Federal aprobadas en este Presupuesto, con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos de la Federación;
- XIII. Gasto Programable: a las erogaciones que se realizan en cumplimiento de funciones sustantivas, correspondientes a los ramos 01 Poder Legislativo, 03 poder Judicial, 22 Instituto Federal Electoral, y 35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos; a los ramos administrativos; a los ramos generales 19 Aportaciones de Seguridad Social, 23 Provisiones Salariales y Económicas, y 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal; a las erogaciones que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios realizan, correspondientes al ramo general 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; así como aquéllas que efectúan las entidades incluidas en el artículo 11 de este decreto;
- XIV. Gasto No Programable: a las erogaciones que el Gobierno Federal realiza para dar cumplimiento a obligaciones que corresponden a los ramos generales 24 Deuda Pública, 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, 29

Erogaciones para las operaciones y Programas de Saneamiento Financiero, 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, y 34 Erogaciones para los programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, y

- XV. Programas Prioritarios: aquellos programas sectoriales y especiales cuyos recursos se ejerzan como parte de las funciones de desarrollo social, productivas y de atención prioritaria a la población.

La Procuraduría, los tribunales administrativos y la Presidencia de la República, se sujetarán a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias, salvo que se establezca regulación expresa.

Los Poderes Legislativo y Judicial, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se sujetarán a las disposiciones de este Decreto y a las demás disposiciones que les sean aplicables.”

3.1.1 LAS PARTIDAS PRESUPUESTALES

De conformidad con una de las acepciones del Diccionario de la Lengua Española, una partida puede entenderse como cada una de las cantidades parciales que contiene una cuenta

En materia de gasto público, las Partidas Presupuestales constituyen cada una de las cuentas en las que este se distribuye. Dichas partidas son el resultado de un proceso de planeación y programación del gasto público a través del Presupuesto de Egresos. La existencia de partidas presupuestales, implica una clasificación de los gastos públicos.

Los gastos públicos en nuestro Presupuesto anual de egresos están clasificados por actividades de cada uno de los sectores públicos, con base en la realización de programas sectoriales. Por ende, se puede apreciar claramente un criterio de clasificación administrativa, por ramos y por instituciones y a su vez una clasificación por programas o actividades. Las partidas se asignan por conceptos denominados ramos administrativos,

generales y otros que corresponden al Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y las entidades a que se refiere específicamente el presupuesto de Egresos en su artículo 11.

El capítulo II del Presupuesto de Egresos, es el relativo a las erogaciones que se realizarán durante el ejercicio fiscal y en el que se puede apreciar la distribución de las partidas presupuestales asignadas, que en general son:

“Artículo 4. El gasto neto total previsto en el presente Presupuesto, importa la cantidad de \$1, 195,313,400,000.00, y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación. El gasto neto total se asigna conforme a lo que establece este Capítulo y en el Título Sexto de las Reasignaciones de Gasto de la Administración Pública Federal, Capítulo Único de este Decreto, y se distribuye de la manera siguiente:

Poder Legislativo	\$ 3,790,357,474.00
Poder Judicial	\$ 8,075,766,038.00
Instituto Federal Electoral	\$ 8,453,654,073.00
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	\$ 283,000,000.00
Ramos administrativos	\$ 246,904,942,528.00
Ramos generales	\$ 555,978,321,245.00
Entidades a que se refiere el artículo 11 de este Decreto, incluyendo el costo financiero	\$ 363,951,045,234.00
SUMA:	\$1,187,437,086,592.00

La suma total de este artículo estará a lo dispuesto en los artículos 84 y DÉCIMO SEXTO transitorio, en lo que resulte conducente.”

La distribución particular de cada uno de los rubros que conforman cada concepto en que se distribuye el gasto público se desglosa en los artículos posteriores. Sin embargo,

para efectos de nuestro estudio únicamente nos interesa a detalle aquélla de los ramos generales.

Por lo anterior, concluimos que las partidas presupuestales son cada una de las cantidades que se asignan a determinado ramo o concepto en el Presupuesto de egresos para una correcta administración y control del gasto público.

3.2 PARTIDA SECRETA PRESIDENCIAL

El Presupuesto de Egresos de la Federación se distribuye en ramos. Existen ramos que se desglosan en conceptos a los cuales se les asigna una cantidad de dinero o partida. Cada uno de los ramos del presupuesto está dividido en programas que deben ir acompañados de la cantidad a gastar y de las metas que se persiguen, de esta manera, el artículo 22 del ordenamiento en cuestión establece:

“Los titulares de las dependencias, así como los órganos de gobierno y los directores generales o sus equivalentes de las entidades, en el ejercicio de sus presupuestos aprobados serán directamente responsables de que se alcancen con oportunidad y eficiencia las metas y acciones previstas en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, así como en las demás disposiciones aplicables. Asimismo, no deberán contraer compromisos que rebasen el monto de los presupuestos autorizados o acordar erogaciones que no permitan el cumplimiento de las metas aprobadas para el año 2000, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 35 de este Decreto...”

Ha existido a lo largo de la planeación económica del gasto público, una asignación especial de recursos que no precisamente iba encaminada a perseguir metas cuantitativas y ha estado ubicada en el ramo 23 de Presupuesto: se trata de la Partida Secreta Presidencial.

La partida secreta presidencial es aquella cuenta del presupuesto de Egresos de la Federación, que por su propio carácter, no es objeto de desglose ni justificación; es decir, constituye la asignación de recursos a determinado ramo del presupuesto sin que se tenga

que rendir cuenta de esos recursos en la revisión anual de la cuenta pública que debe efectuar año con año la Cámara de Diputados con el apoyo de la entidad de fiscalización de la federación.

Este gasto ha tenido una evolución peculiar, al principio de nuestra investigación representaba una asignación de recursos públicos importante. La partida secreta presidencial ha tenido lugar en el Presupuesto de Egresos anteriores con montos en el ramo general 23, pero con diferentes denominaciones.

En el presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1981 y 1982 por ejemplo, el ramo en el que se encontraba recibía el nombre de “erogaciones adicionales”.

A partir del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1985, el ramo general en el que se encuentra recibe el nombre de “erogaciones no sectorizables”. Dicho presupuesto aclara que las partidas a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del Artículo 74 Constitucional, es decir, las partidas secretas, sólo serán las comprendidas en el concepto 8100 del Ramo XXIII. Por lo que de manera expresa se le asigna un lugar en la planeación del gasto público.

Para el ejercicio fiscal de 1995, la asignación de estos recursos a la Partida Secreta se encuentra en el mismo ramo, pero ahora denominado “Provisiones Salariales y Económicas”. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999, las erogaciones previstas para este ramo se distribuyen en tres programas que son:

1. Salarial
2. Fondo de Desastres Naturales
3. Erogaciones Contingentes

Las erogaciones previstas para el programa “erogaciones Contingentes” corresponden a la partida secreta, que en ese año recibió el monto de \$ 1, 000, 000.00.

La ubicación de este gasto en la actualidad se sigue encontrando en el ramo general 23 con el mismo nombre. Así, tenemos que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000 aclara:

“Artículo 14. El gasto programable previsto para el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, a que se refiere el artículo 10 de este Decreto, se distribuye de la manera siguiente:

Programa	Cantidad
Salarial	\$ 1, 417, 350,000.00
Fondo de Desastres Naturales	\$ 4,838,925,000.00

Para el presente ejercicio fiscal, no se incluyen provisiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”

Por lo antes expuesto, concluimos que la asignación a este gasto ha desaparecido del presupuesto de egresos para el presente ejercicio fiscal.

3.2.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El artículo 74 de nuestra Carta Magna determina la existencia de partidas secretas, por lo que en su tercer párrafo establece:

“No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.”

Dentro del Presupuesto anual de Egresos, se determina el monto de estas partidas secretas y se irán gastando a discreción del Presidente de la República ya que el da su consentimiento por escrito para efectuar el gasto en diferentes secretarías de Estado o puede ser posible incluso que se gasten en otros conceptos.

La existencia de Partidas Secretas a nivel constitucional, no es algo novedoso, pues ya en la Constitución de Apatzingán de 1814 encontramos artículos donde se establecen gastos secretos del Estado:

“Art. 170. Se sujetará el Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptare o sancionare el Congreso en lo relativo a la administración de Hacienda: por consiguiente, no podrá variar los empleos de este ramo que establezcan, crear otros nuevos, gravar con pensiones al Erario Público, ni alterar el método de recaudación y distribución de rentas. Podrá no obstante librar las cantidades que necesite para gastos secretos en servicio de la nación, con tal que informe oportunamente de su inversión.”

Como podemos observar, la peculiaridad de estos gastos en la Constitución de Apatzingán reside en que el mandamiento constitucional obliga a su rendición de cuentas.

En la Constitución de 1917, la partida Secreta se estableció inicialmente en el artículo 65, fracción I, que a la letra establecía:

“El Congreso se reunirá el día 1° de Septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

- I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República;”

La ubicación de la partida secreta en nuestra Constitución Política, sufre un cambio por decreto publicado en el Diario Oficial el 6 de Diciembre de 1977, el cual establece:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforman y adicionan los artículos 6º , 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos...”

“ARTÍCULO OCTAVO.- Se reforma el artículo 65, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 65.- El Congreso se reunirá a partir del día 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución”.

“ARTÍCULO DECIMOPRIMERO.- Se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 74 para quedar en la forma siguiente:

ARTÍCULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a III.-... .

IV - 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; así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la república...”

3.2.2 RAZÓN DE SU EXISTENCIA

Es menester observar el origen de las disposiciones de la Constitución Política de 1917 en lo referente a la partida secreta presidencial para desentrañar los hechos que la fundamentan. Los acontecimientos de la época revolucionaria toman especial trascendencia para establecer el contenido ideológico de nuestra actual Constitución, que, basada en principios de la que le precede, tiende a subsanar errores cometidos durante su vigencia.

Venustiano Carranza, quien propuso el proyecto que debía reformar nuestra Carta Magna de 1857, fue el inspirador de lo que realmente se convirtió en un documento autónomo que no sólo modificó la Constitución anterior, sino que la abroga. Así las cosas, son de suma importancia las razones por las cuales se decide plasmar un determinado precepto en la Constitución. De esta manera, el mensaje que dirige al Congreso Constituyente de 1916 manifiesta diversos motivos por los cuales se proponen los artículos que encarnan en nuestra Carta Magna de 1917, y es precisamente donde se encuentra aquella disposición que da origen a la Partida Secreta Presidencial:

“Ciudadanos Diputados:

... La división de las ramas del Poder Público obedece, según antes expresé, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera de que el uno se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la República.

El poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.”

Carranza consideró fundamental una auténtica división en cuanto al ejercicio del poder público y manifestó la necesidad de darle libertad entera al órgano ejecutivo para el manejo de la administración de los asuntos públicos, a su vez, criticó el sistema parlamentario porque limitaba las funciones de gobierno del ejecutivo. Lo que se buscó con esto, era tener un ejecutivo fuerte con libertad de acción, por lo que continuó su discurso en este sentido:

... “El Parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación, a pesar de su forma republicana de Gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monárquicos; pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes y sería, cuando menos, imprudente lanzarnos a la experiencia de un Gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de Gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857.

... No hay que perder de vista, y sí, por el contrario, tener constantemente presente, que las naciones, a medida que más avanzan, más sienten la necesidad de tomar su propia dirección para poder conservar y ensanchar su vida, dando a todos los elementos sociales el goce completo de sus derechos y todas las ventajas que de ese goce resultan, entre otras, el auge poderoso de la iniciativa individual.”

Dicho lo anterior, el primer antecedente de esta figura en el máximo ordenamiento jurídico lo tenemos en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza que presentó después de haber pronunciado su mensaje ante el Congreso en Querétaro el 1º de Diciembre de 1916. Dicho proyecto establecía:

“Artículo 65.- El Congreso se reunirá el día 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

- I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al

examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios, por acuerdo escrito del Presidente de la República...”

En la 35ª sesión ordinaria celebrada por el Congreso Constituyente el 8 de enero de 1917 se leyó el dictamen sobre el artículo 65 del citado Proyecto de Constitución, que entre otras cosas concluyó sobre el asunto en cuestión:

“Ciudadanos diputados:

El artículo 65 del proyecto de reformas, fija el día en que deban comenzar las sesiones del Congreso, y establece, de un modo general, los asuntos de que se ocupará...

..Es de llamarse la atención sobre el fin moralizador del proyecto relativo, a que la revisión de la cuenta no se limite a la comprobación aritmética y su comparación con el presupuesto; sino que se extienda a la exactitud y justificación de los gastos y a la investigación de las responsabilidades que resulten o puedan resultar del manejo de las cantidades de la nación. También tiene igual tendencia moralizadora la segunda parte de la fracción I del artículo 65, que se refiere a la limitación de la facultad de que haya partidas de gastos secretos libremente, lo que hacía dudar si se trataba de verdaderos gastos o de emolumentos extraordinarios de los altos funcionarios...”

Por tales razones, la comisión propuso la aprobación del artículo en comentario. Finalmente, el 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución, la cual se promulgó el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año.

De esta manera, podemos decir que la partida secreta presidencial fue inspirada en nuestra Constitución Política desde su proyecto, presentado éste ante el Congreso Constituyente de 1916 por Venustiano Carranza bajo el fundamento de darle libertad de

acción al Ejecutivo no sólo en el ámbito del ejercicio de sus facultades, sino dando la permisibilidad de autorizar gastos que no impliquen justificación alguna. El Congreso aprobó el precepto en cuestión por considerar válidos los fundamentos del primer mandatario en el sentido de que no constituían tales gastos una excepción a la rendición de cuentas a través de la revisión de la cuenta pública, sino por el contrario, una disposición que tildaron de moral, al poder el Ejecutivo limitar los gastos injustificados de los Secretarios de Estado.

En este orden de ideas, el artículo 65 fracción primera del Proyecto en comento, por una parte establecía la obligación de ejecutar el presupuesto de egresos de manera que las erogaciones correspondan a las cantidades o partidas designadas para determinado rubro y además aquéllas se justifiquen; y por la otra, determina una excepción a dicha justificación en cuanto establece que podrá haber partidas secretas que no tendrán por que sujetarse a lo que ordena en primer lugar.

3.2.3 PORCENTAJE QUE OCUPA CON RELACIÓN A LAS DEMÁS CUENTAS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

En Presupuestos anteriores, la partida secreta había ocupado porcentajes diversos del gasto neto total previsto, algunas veces se determinaban cantidades menores o mayores a las del año anterior. Algunos defienden su existencia argumentando que no representaba un alto porcentaje en la planificación del gasto público, pese a ello, creemos que no es el porcentaje del gasto neto total el que tiene trascendencia, sino su representación como una serie de erogaciones que no tienen razón de ser, ya que podría presumirse su uso con el objetivo de solventar gastos que nada tienen que ver con la satisfacción de necesidades colectivas.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000 ya no existe una asignación de recursos estatales para solventar los gastos de este concepto.

3.3. INCIDENCIA DE LA PARTIDA SECRETA PRESIDENCIAL EN LA REALIZACIÓN DE LOS FINES DEL ESTADO

Recordemos que el Estado constituye ese medio del cual el ser humano se sirve para el cumplimiento de fines en su beneficio, todos esos fines pueden tener diferentes matices, que van desde la obtención de los recursos materiales necesarios para su subsistencia, hasta su enriquecimiento en el ámbito espiritual o social; de cualquier forma, todos esos objetivos tienen una meta: lograr el bien común de todo el elemento humano del Estado.

Dicho lo anterior, es necesario destacar que la partida secreta presidencial frena la realización de esos fines estatales, ya que como hemos apuntado, el Estado necesita hacer uso de su actividad financiera para allegarse de los recursos materiales necesarios y así dar satisfacción a las diferentes necesidades de su conglomerado humano.

Una vez que se tiene la forma de obtener esos recursos, se recaudan y se planifica la manera en que se utilizarán a través de una planeación económica, la cual, se concretiza en un presupuesto de gastos. Con esto, se busca distribuir los recursos con miras a la obtención de satisfactores de acuerdo con prioridades sociales.

Esos recursos, deben distribuirse y utilizarse de forma adecuada, razón por la cual se deben justificar las erogaciones que se efectúan año con año de conformidad con lo planificado.

No todas las cantidades que se gastan durante el ejercicio de la administración pública se justifican, debido a que hay partidas no sujetas a su revisión en la cuenta pública que debe entregar el Ejecutivo los primeros días de junio de cada año. Estas partidas tienen, por disposición constitucional, el carácter de secretas y su peculiaridad radica en que el dinero que se gaste en aquellas no tiene por que justificarse ante la Cámara de Diputados. Los funcionarios de la administración pública pueden hacer uso de estos recursos con la autorización escrita del presidente de la República. El monto de los recursos a utilizar por este concepto se ha venido determinando en el Presupuesto anual de egresos del Estado.

Antes de las reformas de Diciembre de 1977 la partida secreta era aprobada por el Congreso de la Unión, tal y como lo propuso Carranza desde el proyecto de la actual Constitución, pero después de estas modificaciones, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto de Egresos en la que se incluye.

Los gastos se asignan, como ya dijimos, por ramos y estos a su vez se clasifican en programas. El dinero que se destina para las erogaciones que forman la partida secreta puede no ser significativo, por supuesto, en comparación con el dinero asignado a otros ramos, pero de cualquier forma esos recursos pueden utilizarse en aumentar el gasto que deba efectuarse en programas prioritarios.

La partida secreta se había denominado en los últimos años "gastos contingentes", es decir, gastos que podían o no efectuarse de acuerdo a una situación de emergencia, suponemos; lo que no parece tener justificación, es la razón por la que se prevén estos llamados gastos contingentes, si en el mismo ramo donde se encontraba últimamente esta partida se determinaban gastos para financiar programas como prestaciones salariales para funcionarios y desastres naturales. Si ya existía entonces una asignación de recursos para proteger el poder adquisitivo de los servidores públicos y cubrir sus prestaciones de seguridad social, también para solventar estados de emergencia que consisten en ayudar a al a población afectada como consecuencia de desastres naturales, ¿en qué pudieron haberse gastado esos recursos?

Si el Ejecutivo de buena fe prevé en el mismo presupuesto de egresos la posibilidad de que se presenten gastos supervenientes, deben también justificarse como los demás. Creemos que no tiene lugar el argumento de la falta de recursos estatales para no invertir en otros ramos como salud o educación por ejemplo, cuando se había tenido la solvencia para la existencia de estos "gastos contingentes".

Consideramos que el uso de recursos destinados a la partida secreta, no se concretiza en un beneficio directo o indirecto a favor del pueblo.

Actualmente, la Partida Secreta Presidencial ya no se incluyó en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000, pero en ejercicios anteriores, había venido representando un límite para realizar erogaciones en beneficio de otros ramos prioritarios, aún cuando se defiende la postura de que no ocupaba un alto porcentaje del gasto neto total.

CONCLUSIONES

1. El Estado, organización política suprema de la colectividad humana, constituye una persona moral, a través de la cual, el ser humano ve materializados fines con los que tiende a lograr el desarrollo de todas sus potencialidades.
2. Las Funciones estatales son el producto de la organización del poder político que, siendo uno solo, se divide para su ejercicio, lo que da vida a las diversas actividades ejercidas por cada uno de los órganos en que se deposita el ejercicio de dicho poder público.
3. El Estado, es el titular de la potestad tributaria, lo que se traduce en la facultad que tiene el mismo para allegarse de recursos tributarios imponiendo las contribuciones mediante una Ley.
4. La Competencia tributaria constituye la facultad de que goza el órgano ejecutivo para hacer efectivo el cobro de algún crédito fiscal a cargo de un contribuyente.
5. La Ley de Ingresos de la Federación enlista los recursos económicos que se obtendrán anualmente en beneficio del Estado para solventar el gasto público. Dicho ordenamiento representa una forma peculiar de cumplir con el requisito de establecer mediante ley las contribuciones, dado que éstas bien pueden ser determinadas a través de leyes materiales (leyes fiscales especiales) las cuales además deben determinar los elementos de la contribución.
6. No sólo a través de la Ley de Ingresos de la Federación se imponen cargas tributarias, ya que también se cumple con el principio de reserva de ley, cuando por separado y pese a que no se haga mención de ella en la Ley de Ingresos, se aprueba una ley en el Congreso, que da nacimiento a dicha contribución.

- 7 La existencia de un crédito fiscal a cargo de un particular positiviza la facultad económico-coactiva. Por medio del ejercicio de esta facultad, puede hacerse efectivo el cobro de las contribuciones, los aprovechamientos, las responsabilidades y otros conceptos que específicamente determinen las leyes.
- 8 Los Ingresos de la Federación pueden ser de carácter tributario o no tributario. Son de carácter tributario cuando el Estado ejerce el poder de imperio sobre los particulares para imponerles cargas como consecuencia de la realización de algún hecho hipotético tributario.
9. Los ingresos no tributarios pueden provenir de otros conceptos determinados en la ley, en los cuales no existe ese poder coactivo por parte del Estado frente a un particular. Estos, tienen características diferentes a las contribuciones, pero se cobran como créditos fiscales.
- 10 El Gasto Público debe ser solventado por los recursos económicos del Estado obedeciendo a los principios de exactitud, especificación, anualidad y universalidad entre otros
11. En México existen irregularidades en el ejercicio del gasto público, específicamente en lo que corresponde a la partida secreta, misma que se contempla en la Constitución de 1917, ya que su ejercicio lejos de frenar las desviaciones en el presupuesto las incrementa.
- 12 La planeación económica del país corre a cargo del órgano ejecutivo, quien elabora la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el proyecto de Presupuesto de Ingresos de cada año.
- 13 La partida secreta no era un gasto que emanaba directamente de las facultades del órgano ejecutivo previstas por la propia Constitución, sino que constituía una

- manera peculiar de ejercer una parte de los gastos públicos, sin necesidad de justificarse.
14. La no justificación de la llamada Partida Secreta Presidencial, le daba al ejecutivo la posibilidad de no entregar cuentas de dichos gastos pese a que el monto de estos era conocido por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación.
 15. Los recursos asignados a cada partida en el Presupuesto de Egresos anual, deben aplicarse con estricto apego a derecho y por ende su ejercicio debe comprobarse y justificarse plenamente.
 16. La Partida Secreta no debe constituir una excepción a la justificación de los gastos públicos, debe ser una limitación para que no se realicen gastos sin autorización del ejecutivo, tal y como desde un principio se previó en el Proyecto de nuestra actual Constitución.
 17. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establece bajo ciertas circunstancias, que el ejecutivo puede autorizar el traspaso de recursos de una partida a otra; sin embargo, en la Constitución se establece que sólo la Cámara puede autorizar los gastos que se prevean en el Presupuesto anual de egresos.
 18. El Presupuesto de Egresos para el año 2000, no incluyó la Partida secreta Presidencial, ya que ésta sólo se aplicaba para gastos superfluos del presidente en turno, por lo que creemos que debe omitirse incluso del texto constitucional con el fin de evitar que aparezca en Presupuestos de Egresos posteriores.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aristóteles, "La Política", 21ª ed., Ed. Austral, México, 1991.
2. Arnáiz, Amigo Aurora, "Ciencia del estado", Ed. Libros de México, S.A., México, 1959.
3. Arnáiz, Amigo Aurora, "Ciencia Política, estudio doctrinario de sus Instituciones", 3ª ed., Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1984.
4. Arrijoja, Vizcaino Adolfo, "Derecho Fiscal", 10ª ed., Ed. Themis, México, 1995.
5. Borja, Rodrigo, "Derecho Político y Constitucional", 2ª ed. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
6. Calzada, Padrón Feliciano, "Derecho Constitucional", Ed. Harla, México, 1990.
7. Cárdenas, Elizondo Francisco, "Introducción al Estudio del Derecho Fiscal", 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997.
8. Carré de Malberg, "Teoría General del Estado", Trad. José León Depetre, 2ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
9. Cicerón, Marco Tulio, "Los Oficios o los Deberes", Libro II. Cap. XXI, 8ª ed., Ed., Porrúa, México, 1993.
10. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 131ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000.
11. De la Garza, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", 17ª ed. Ed. Porrúa, México, 1992.
12. Del Río, González Cristóbal, "El Presupuesto", 2ª ed., Ed. Ecasa, México, 1993.
13. Delgadillo, Gutiérrez Luis Humberto, "Principios de Derecho Tributario", 3ª ed. Ed. Limusa, México, 1988.
14. Duverger, Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", 5ª ed. Española, Editores Ariel, S.A., España, 1970.
15. Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, 1989.

16. Fayt, Carlos S., "Derecho Político", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1988.
17. Flores, Zavala Ernesto, "Finanzas Públicas Mexicanas", 30ª ed., Ed Porrúa, México, 1993.
18. Gil, Valdivia Gerardo, "Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público", Ed. Porrúa, México, 1989.
19. Gómez, Granillo Moisés, "Teoría Económica", 10ª ed., Ed. Esfinge, México, 1993.
20. González, González María de la Luz, "Valores del Estado en el Pensamiento Político", Ed. UNAM, México, 1994.
21. González, Uribe Héctor, "Teoría Política", 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 1992.
22. Heller, Hermann, "La Soberanía, contribución a la teoría del Derecho estatal y del Derecho Internacional", 2ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
23. Heller, Hermann, "Teoría del Estado", Trad. Luis Tobio, 2ª. Ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
24. Hernández, Chávez Guillermo y otros, "El Estado como Objeto Económico", UAM, México, 1992.
25. Hobbes, Thomas, "Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República, Eclesiástica y Civil", 2ª edición en español, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
26. Jarach, Dino, "El Hecho Imponible", 3ª ed., Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996.
27. Jarach, Dino, "Finanzas Públicas y Derecho Tributario", 2ª ed., Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996.
28. Jellinek, George, "Teoría General del Estado", Ed. Oxford University Press, México, S.A. de C.V., México, 1999.
29. Locke, John. "Ensayo Sobre el Gobierno Civil", 4ª ed., Ediciones Nuevomar, S.A. de C.V., México, 1970.
30. Margáin, Manautou Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", 12ª ed., Ed. Porrúa, México, 1996.
31. Martner, Gonzalo, "Planificación y Presupuesto por Programas", 19ª ed., Ed Siglo XXI, México, 1996.

32. Montesquieu, "Del Espíritu de las Leyes", 6ª ed., Ed. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1984.
33. Premchand, A., "Temas recurrentes en materia de elaboración del presupuesto", Fondo Monetario Internacional, Washington, 1988.
34. Quintana, Valtierra Jesús, "Derecho Tributario Mexicano", 3ª ed., Ed. Trillas, México, 1997.
35. Real Academia Española, "Diccionario de la Lengua Española", España, 1983.
36. Rodríguez, Lobato Raúl, "Derecho Fiscal", 2ª ed., Ed. Harla, México, 1986.
37. Rossetti, José P. "Introducción a la Economía, enfoque latinoamericano", Ed. Harla, México, 1979.
38. Rousseau, Juan Jacobo, "El Contrato Social o Principios de Derecho Político", 11ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998.
39. Saldaña, H. Adalberto, "El Estado en la Sociedad Mexicana", Ed. Porrúa, México, 1981.
40. Sánchez, Bringas Enrique, "Derecho Constitucional", 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997.
41. Shmitt, Carl, "Teoría de la Constitución", Editora Nacional, México, 1966.
42. Tanzi, Vito, "Parámetros de política fiscal en la formulación de presupuestos", Fondo Monetario Internacional, Washington, 1988.
43. Tena, Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México", 21ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998.
44. Vázquez, Arroyo Francisco, "Presupuestos por programas para el sector público de México, UNAM, México, 1971.
45. Villegas, Héctor B., "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, 5ª ed., Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993.