



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA EXENCIÓN
DE CONTRIBUCIONES LOCALES Y MUNICIPALES
PARA ORGANISMOS FEDERALES.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
L U I S M O T A M É N D E Z

ASESOR: LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA



NAUCALPAN ESTADO DE MÉXICO.

ENERO DE 2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICATORIA

Con infinito agradecimiento...

A Dios, por el maravilloso regalo de la vida y haberme permitido alcanzar este gran sueño, rogándole permanezca como siempre a mi lado, guiando mis pasos e iluminando mi camino para servirle con honestidad, entrega y valor.

A mis padres Rafael y Teresa, por el incondicional apoyo que siempre me han brindado, por confiar en mí, por estar siempre conmigo en sus pensamientos, por su paciencia y forma de corregirme, mediante su ejemplo de una vida de esfuerzo, honradez e integridad. Es este un reconocimiento y prueba de mi cariño y respeto. Gracias papás.

A mis hermanos Jesús Manuel, Rafael, Javier, Rubicelia, Alejandro, José Gustavo y Jorge Alberto, porque su ejemplo de vida ha influido en la mía para persistir hasta alcanzar mis propósitos. Gracias por su confianza. Sea esta una muestra del aprecio que les tengo.

A mi esposa Gaby, con todo mi amor. Porque al aventurarte en seguir mi camino, me has entregado generosamente con paciencia y comprensión tus mejores esfuerzos, preocupaciones y desvelos para alcanzar mis sueños.

A mis pequeñas y adoradas hijas Gaby, Angie y Adis. Gracias por motivar mi vida e inspirarme para conseguir mis sueños, como el que ahora se hace realidad. Para ustedes con especial cariño este regalo. Dios me las bendiga.

A mis familiares y amigos, como una muestra de agradecimiento por su aprecio y amistad.

A mi muy querida Universidad Nacional Autónoma de México y a los maestros que desde la educación primaria hasta la etapa profesional, han participado en mi formación.

De manera muy especial, al Licenciado Emir Sánchez Zurita, quien con su gran calidad humana, se ha distinguido por toda una vida dedicada a la formación de profesionistas, como excelente académico universitario, generoso en compartir sus amplios conocimientos y experiencias, como profesional del Derecho. Gracias Maestro por su tiempo, paciencia y asesoramiento dedicados a este trabajo, que me permitirá iniciar con su ejemplo mi vida profesional.

Í N D I C E

Pág.

INTRODUCCIÓN.

5

CAPÍTULO PRIMERO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS FINES DEL ESTADO

1.1 El Estado y sus fines, atribuciones y funciones.	7
1.1.1 El Estado y sus fines.	7
1.1.2 Las atribuciones y funciones del Estado.	10
1.1.2.1 Las funciones legislativa y jurisdiccional.	13
1.1.2.2. La función ejecutiva y la administración pública.	14
1.2 Las formas de organización administrativa en México.	16
1.2.1 La administración pública centralizada.	17
1.2.1.1 La administración centralizada federal, local y municipal.	20
1.2.2 La administración pública paraestatal.	26
1.2.2.1 La descentralización administrativa federal, local y municipal.	27
1.2.2.2 Las empresas públicas y los fideicomisos públicos.	33

CAPÍTULO SEGUNDO EL PATRIMONIO DEL ESTADO Y SU RÉGIMEN.

2.1 El patrimonio del Estado.	37
2.1.1 Concepto y clasificación del patrimonio del Estado.	37
2.1.2 Bienes del dominio público y su régimen jurídico.	41
2.1.2.1 Bienes de uso común.	45
2.1.2.2 Bienes destinados a un servicio público.	47
2.1.3 Bienes del dominio privado y su régimen jurídico.	50
2.2. Administración y formas de adquisición de los bienes del Estado.	53
2.2.1 La administración de los bienes del Estado.	53
2.2.2 Formas de adquisición de bienes por parte del Estado.	56
2.2.2.1 La expropiación.	56
2.2.2.2 El decomiso y la requisición.	60
2.2.2.3 La nacionalización.	62

CAPÍTULO TERCERO
EL RÉGIMEN FINANCIERO DEL ESTADO

3.1 La potestad tributaria y la actividad financiera del Estado.	64
3.1.1. La potestad tributaria del Estado.	64
3.1.1.1 Antecedentes de los tributos en México.	66
3.1.2 La actividad financiera del Estado.	69
3.1.2.1 Las finanzas públicas.	69
3.1.2.2 El Derecho financiero.	71
3.2 Los ingresos y los egresos del Estado.	73
3.2.1 Los ingresos del Estado.	73
3.2.1.1 Clasificación de los ingresos del Estado.	74
3.2.2 Los egresos del Estado.	83
3.2.2.1 El presupuesto de egresos, su preparación y regulación.	84

CAPÍTULO CUARTO
LA EXENCION CONSTITUCIONAL DE CONTRIBUCIONES
LOCALES PARA LOS ORGANISMOS DEL ESTADO.

4.1 Regulación de la facultad tributaria del Estado y ámbitos de aplicación.	91
4.1.1. La potestad tributaria de la Federación y su regulación.	92
4.1.2. El poder tributario en las Entidades Federativas y sus limitaciones.	95
4.2 Las contribuciones y su exención constitucional a favor de los bienes del dominio público.	98
4.2.1 Clasificación de las contribuciones.	98
4.2.1.1 Análisis y comparación de los impuestos y los derechos.	100
4.2.2. Las contribuciones municipales, su aplicación y exención en la Hacienda Pública del Distrito Federal.	107
4.2.2.1 La exención de contribuciones e inmunidad fiscal de los Organismos del Estado.	110
4.2.2.2 Caso de controversia por la aplicación de la exención de una contribución local a favor organismos públicos federales.	113
Conclusiones y propuesta.	124
Bibliografía.	132

INTRODUCCIÓN

La diversidad de conflictos de naturaleza jurídica que se presentan en la realidad del diario acontecer, nos llevan a la necesidad de analizar cuidadosamente las causas que los originan, pues en su estudio podríamos descubrir que las controversias, con frecuencia se presentan por imprecisión, ambigüedad o inadecuada interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

Así pues, el presente trabajo se enfoca al análisis de uno de esos innumerables problemas cuya solución, por su naturaleza jurídica, debe buscarse necesariamente en la Ciencia del Derecho.

El problema de la insuficiencia presupuestal en los Estados y Municipios para cubrir gastos sobre la prestación de servicios públicos, se agudiza con la inmunidad fiscal a favor de los entes públicos del propio Estado, ya que la ambigua regulación e inadecuada interpretación de la norma constitucional que exime del pago de contribuciones locales y municipales, ha provocado violaciones a la facultad tributaria de las entidades federativas y de los municipios, para percibir ingresos por los servicios que otorgan a los organismos federales asentados en sus territorios.

Tal afectación a los ingresos y consecuente limitación de recursos para poder otorgar los servicios públicos, han sido ocasionados en buena medida, por la confusa redacción de la figura de la **exención** de contribuciones, que a favor de los bienes del dominio público, establece nuestra Carta Fundamental en su artículo 115, fracción IV, inciso b), segundo párrafo.

El problema de la figura por analizar, no estriba en la existencia de la exención como tal. Ésta tiene su razón de ser, pues no sólo es útil sino necesaria e indispensable, ya que al utilizarla los organismos públicos a los que les favorece, dejan de distraer, al menos parte de los recursos asignados para el cumplimiento de sus funciones, disponiendo con ello de más medios con que mejorar la calidad, que tanta falta hace, en la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La controversia se presenta más bien por la confusa redacción en la regulación de la exención en la Norma Fundamental, provocando con frecuencia inadecuada interpretación e indebida aplicación de la misma, dando nacimiento a violaciones del ejercicio de la facultad tributaria de entidades federativas y municipios.

Es por eso que cuando las instituciones buscan hacer efectiva la exención en el pago de contribuciones, emergen reacciones de resistencia por los gobiernos locales o municipales ante quienes se pretende hacer valer, por sentirse afectados en su erario al dejar de percibir los ingresos correspondientes a contribuciones relacionadas con la prestación de algún servicio público a su cargo.

Con el fin de analizar el problema jurídico de la aplicación de la exención, desde un punto de vista que pretende ser objetivo, se dejarán a un lado los aspectos políticos que pudieran influir en su estudio y nos ocuparemos de tratar el problema conforme a su naturaleza jurídica.

En ese orden, se ha estructurado el desarrollo del presente trabajo con cuatro capítulos en los que se revisarán de una manera general, importantes áreas del Derecho Administrativo y Financiero, como son la administración pública, el patrimonio del Estado, las finanzas públicas, por guardar necesaria relación con la figura central en análisis.

De esta manera, partiendo del análisis de lo que es el Estado, sus fines, atribuciones, funciones y su organización administrativa (capítulo I), continuando con la regulación jurídica e integración de su patrimonio (capítulo II), la manera en que administra sus recursos y se allega de los medios necesarios para cumplir sus cometidos (capítulo III), así como de la potestad tributaria, la clasificación de las contribuciones y los supuestos de exención (capítulo IV), llegaremos a la conclusión respecto a la figura de la exención de contribuciones, en el sentido de que es la ambigüedad en la norma constitucional que la regula, lo que ha provocado conflictos en su aplicación.

Con esta investigación se podrá concluir que la aplicación de la exención de contribuciones locales y municipales, a favor de organismos públicos que detentan bienes del dominio público, no debe ser sobre las contribuciones en general, pues de ser así, se violarían los derechos de estados y municipios que estos tienen conforme a sus facultades tributarias, por los servicios otorgados a entes públicos.

Acorde a lo anterior, se presenta finalmente una propuesta de adecuación al texto del artículo 115 fracción IV inciso c) segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de lograr una interpretación y aplicación de la exención sin ambigüedades, determinando con precisión sus alcances, cumpliendo así con el ordenamiento constitucional que la regula, sin afectar a la vez derechos e intereses de las finanzas públicas locales y municipales.

CAPÍTULO PRIMERO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS FINES DEL ESTADO

1.1 El Estado y sus fines, atribuciones y funciones.

Para el estudio y análisis de este primer capítulo denominado la Administración Pública en los fines del Estado, es necesario hacer referencia previamente, aunque sea de manera somera, a esa realidad jurídica, política y social denominada Estado, cuya existencia se encuentra necesariamente ligada a sus fines.

Lo anterior, en razón de que dicho ente abstracto, se manifiesta a través de un gran número de actividades de diverso contenido y forma, de tal manera que en todo Estado de Derecho, la actuación de los órganos responde a planes y programas para la consecución de fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructuración de las normas jurídicas hasta la ejecución de actos concretos.

Por lo tanto, para guardar relación de este primer capítulo con el tema general en estudio y a la vez orden en el desarrollo del mismo, es menester que primero tengamos en cuenta qué es el Estado, para después precisar sus fines, concluyendo por último que una forma de conseguirlos es precisamente realizando las atribuciones conferidas, en el ejercicio de la función ejecutiva a través de la administración pública.

En este orden, haremos previamente un breve análisis del concepto Estado, de sus atribuciones y funciones, siendo una de éstas precisamente la administrativa, a través de la cual el ente abstracto en análisis, cumple sus fines.

1.1.1 El Estado y sus fines.

Concepto de Estado.

El concepto general del término en análisis puede tener diversas aplicaciones. Podemos referirnos con él por ejemplo; a la situación en que se encuentra una persona, cosa o asunto; a la condición de un individuo con relación a su vida en sociedad: casado, soltero, divorciado; a la *entidad social y política jurídicamente organizada bajo un poder supremo, que se manifiesta por la coexistencia de tres elementos: un territorio determinado, una población asentada en ese territorio y una autoridad común o gobierno.*¹

¹ Rogelio Moreno Rodríguez. *Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales*. Ediciones Depalma, Buenos Aires Argentina, 1976.

Para hablar del Estado, necesariamente tenemos que hacer referencia a la sociedad, puesto que aquel constituye un producto de la creación del hombre, quien para poder sobrevivir se asocia con sus semejantes que se unen en torno a la consecución del bien común.

Por ello al irse asociando para satisfacer sus necesidades, los hombres van creando diferentes agrupaciones, que van desde la horda, la tribu, el clan, la familia, hasta las grandes sociedades civiles, constituyendo todas ellas al Estado como la máxima agrupación de convivencia humana.

En ese orden de ideas en torno al concepto en análisis, según el Dr. Luis Sánchez Agesta citado por el profesor Luis Humberto Delgadillo, el Estado es *una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y organizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad.*²

De la anterior definición se desprenden elementos esenciales que componen al ente en estudio, que podemos resumir de la siguiente manera:

- Se trata de una comunidad social asentada establemente dentro de un territorio determinado;
- Comprende un orden jurídico;
- Tiene poder jurídico, autónomo, que se manifiesta como soberano hacia el exterior e independiente hacia el interior;
- El poder y el orden jurídico tienden a la realización del bien común de la población que integra la comunidad social del Estado.

La diversidad de definiciones del concepto en análisis es tan variada, como los criterios que han servido de base para su formulación, sin embargo, la mayoría de los autores manejan en sus respectivos conceptos la participación de los elementos anteriormente mencionados.

Con base a lo anterior, podríamos concluir definiendo al Estado como un ente abstracto, orgánico, jurídico, político, dotado de poder soberano de decisión y actuación a través de un gobierno sobre una población y territorio determinados.

² Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. *Compendio de Derecho Administrativo*. 2da. edición, Porrúa, México 1997, pág. 26.

Los fines del Estado

El Estado no surge de la nada, es creado por alguna razón y son los fines a su cargo, precisamente la razón que justifican su existencia, de tal manera que en tanto existan fines por alcanzar, existirá el Estado, con este nombre o la denominación que se le otorgue.

*El Estado es una obra colectiva y artificial creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le viene asignando. El Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas*³

Las metas por alcanzar como entidad soberana, buscan lograr el beneficio colectivo y le están señaladas al Estado en los ordenamientos legales respectivos.

La existencia pues del Estado encuentra justificación en sus fines, que en términos generales podría decirse que consisten en la consecución de los fines humanos, surgiendo así la tarea de conocer ahora, cuales son los fines humanos que el Estado debe cumplir imperativamente para justificar su existencia.

Se ha considerado que es el fin último, que también recibe el nombre de bien común, común felicidad temporal, el buen vivir humano, lo que debe procurar el Estado para el hombre que lo ha hecho nacer.

Ahora bien, en virtud de que ese bien común puede exigir la satisfacción de una serie de necesidades, bien sean de interés general o colectivo, al Estado le corresponde, de manera general, por medio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, instrumentar todos los medios que sean necesarios para alcanzar la satisfacción de este fin primordial.

Al respecto el maestro Andrés Serra Rojas manifiesta que *El Estado no debe tener otros fines que los de la sociedad, no debe ser una facción que gobierna con exclusividad, ni una organización al servicio de privilegiados. Su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social. La idea de interés público es determinante en las instituciones políticas.*⁴

El proceso histórico del Estado en cuanto a sus fines ha sido de ampliación y extensión, desde el Estado abstencionista, con limitado número de fines, hasta el Estado intervencionista, en constante sustitución de la actividad privada, siendo los fines esenciales la justicia, la seguridad y el bien común de los gobernados.

³ Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*. Decimoctava edición, Porrúa, México, 1997, pág. 22.

⁴ *Ibidem*, págs. 22 y 23.

1.1.2 Las atribuciones y funciones del Estado.

Suele emplearse indistintamente los términos atribuciones y funciones del Estado, cuando según los doctrinarios se debe considerar que ambos conceptos hacen alusión a cosas diferentes.

La confusión tal vez se deba a que existe una íntima relación en el contenido de funciones y atribuciones a cargo del Estado, sin embargo es necesario darles su significación exacta a cada uno de estos términos para mejor comprender como influyen en el actuar del Estado.

*El concepto atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones.*⁵

Reafirmando las diferencias que existen en los conceptos analizados, podríamos concluir que las funciones son las diferentes formas en que se da a conocer la actividad estatal; las atribuciones son el contenido de esa actividad que se manifiesta en tareas o cometidos específicos para cada órgano; y la actividad es la expresión material de la actuación de los órganos.

Presentando un ejemplo que nos permita comprender mejor la diferencia de ambos conceptos, tenemos que el Estado cumple con sus atribuciones que se refieren a la reglamentación de las actividades de los particulares, en la función legislativa creando normas generales de derecho que regulan dichas actividades, en la función administrativa dando validez, certidumbre y publicidad por ejemplo a las relaciones familiares a través del servicio del registro civil, y la función jurisdiccional se ejerce cuando surgen conflictos en esas relaciones que el Estado debe resolver.

Las atribuciones del Estado.

Las atribuciones del Estado son los instrumentos jurídicos de que dispone por voluntad y determinación del propio pueblo, para atender las distintas necesidades y aspiraciones sociales, para que de esta forma se alcancen los fines del mismo Estado.

⁵ Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*. Vigésimosexta edición.- Porrúa, México, 1990, pág. 26.

La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El recibir dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

Partiendo de la idea de que las atribuciones son el contenido de las tareas de policía o control, fomento, servicio público y gestión económica asignadas al Estado para la realización de sus fines, el maestro Gabino Fraga hace un análisis de las transformaciones que éstas han tenido al ir modificando los fines del Estado, y que identifica en tres etapas sucesivas:

El Estado en una primera etapa histórica posterior al mercantilismo de los antiguos regímenes políticos, se encontró reducido a un mínimo en cuanto a sus fines y, lógicamente en cuanto a sus atribuciones. Por tanto, en esta primera etapa las atribuciones del Estado consisten fundamentalmente en atribuciones de policía, que lo obligan a abstenerse de intervenir en las esferas de acción de los particulares mas allá del límite necesario para el mantenimiento del orden, con lo que en esta etapa se le conoce como el Estado Gendarme.

En la segunda, ante el mayor desenvolvimiento del Estado va interviniendo con un ritmo acelerado en las actividades económicas, tanto por requerirlo el cumplimiento de sus fines políticos, como porque con el aumento de sus necesidades generales, nuevas finalidades se agregan a las primitivas y para satisfacer eficazmente tales necesidades, procede ya sea fomentando la acción de los particulares o bien, completándola o supliéndola, y atribuyéndose la prestación de servicios públicos.

Finalmente, en una tercera etapa, que corresponde al momento actual, el Estado ha venido a agregar a sus finalidades anteriores las que tienden a estructurar la sociedad de acuerdo con un ideal de justicia social que naturalmente demanda una serie de atribuciones que convierten al Estado Gendarme de la primera etapa en Estado Providencia o Estado Social de Derecho.⁶

Así pues, la actividad del Estado se constituye por un conjunto de acciones de diversa índole, algunas catalogadas como jurídicas y otras de carácter material, generados en ejercicio de sus atribuciones legales y en cumplimiento de sus fines para beneficio de la colectividad.

⁶ Gabino Fraga. Op. Cit. pág. 14.

Las funciones del Estado.

En efecto, la actividad del Estado está representada por la actuación del poder público en su función Ejecutiva, Legislativa y Judicial y en el caso de nuestro país ésta se ejerce en tres niveles de gobierno: federal, local y municipal.

Las funciones del Estado son finalmente los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

A este respecto, el maestro Serra Rojas nos dice que: *La misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto: proviene de fūngere, que significa hacer cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de "finire", por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública.*⁷

La función legislativa tiene como acto básico la ley, la función administrativa el acto administrativo, y la función jurisdiccional a la sentencia.

Así, en primer lugar, tenemos aquellos actos jurídicos y procedimientos que traen como consecuencia que la actividad del Estado se manifieste como expresión creadora de normas jurídicas. Por otro lado se presentan aquellos actos o hechos jurídicos y procedimientos a través de los cuales el Estado actúa administrando los diferentes medios con los que cuenta, para que de una manera concreta, directa y continua satisfaga las necesidades públicas. Por último existen también actos jurídicos y procedimientos con los cuales el Estado actúa resolviendo los conflictos de intereses, suscitados entre los miembros de la colectividad, o de ellos con el Estado.

En resumen, y de acuerdo a la teoría clásica y la legislación positiva definimos las tres actividades del Estado en igual número de funciones, a saber:

- a) La función legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales.
- b) La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho.
- c) La función ejecutiva, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico.

⁷ Andrés Serra Rojas., Op. Cit., pág. 39.

1.1.2.1 Las funciones legislativa y jurisdiccional.

La función legislativa.

La función legislativa es aquella actividad del Estado, encargada de realizar normas jurídicas, con carácter general obligatorio e impersonal, y en nivel federal se desarrolla por el Congreso de la Unión, integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores; y en la órbita estatal se atiende por la legislatura local.

La función legislativa en un sentido genérico, se concibe como aquella actividad del Estado que se encarga de crear normas jurídicas con carácter general, obligatorio e impersonal, y que tiene por objeto regular la organización, estructura y funcionamiento del referido ente político, las relaciones de éste con otras entidades soberanas.

Asimismo, en el ejercicio de la función legislativa se pretende fijar la órbita de acción de los poderes del mismo Estado, la actuación de la iniciativa privada, incluyéndose la formulación de leyes para mantener la paz, el orden, la tranquilidad, la salubridad, la seguridad social, principalmente.

Desde el punto de vista material la función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir, de normas jurídicas cuya expresión más clara es la ley.

A diferencia del enfoque anterior, también se ha identificado a la función legislativa teniendo en cuenta el órgano que la realiza, independientemente de la materia o contenido del acto. Este enfoque se le conoce como formal u orgánico. Por ello, todo acto que emane del Poder Legislativo desde el punto de vista formal será una función legislativa.

La función jurisdiccional.

La función jurisdiccional, se encamina a resolver controversias, estatuir o declarar el derecho, en México, a nivel federal está representada por una Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en los estados por un Tribunal Superior de Justicia local.

Con esta función se busca resolver los conflictos que surgen entre particulares o entre éstos y algunas de las dependencias, poderes u órganos del mismo Estado, va enfocada principalmente a declarar el derecho controvertido, a mantener el orden y la vigencia del sistema jurídico.

La función jurisdiccional desde el punto de vista formal alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente para preservar el derecho.

A propósito de la manifestación de la función jurisdiccional formalmente, el artículo 94 de la Constitución Política Federal, establece que:

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, en Juzgados de Distrito.

Finalmente, agregamos que la función jurisdiccional supone, a diferencia de las otras funciones, una situación de duda o de conflicto preexistentes. Supone generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable.

1.1.2.2 La función ejecutiva y la administración pública.

La función ejecutiva, ejercida por el Estado mediante la administración pública, se identifica por la ejecución de las leyes que emite el Poder Legislativo, al hacerlas cumplir y explicar los alcances de las mismas, así como por prestar diversos servicios públicos. Función que la encabeza en la esfera federal el Presidente de la República, en las entidades federativas los gobernadores, y en los municipios los presidentes municipales.

La actividad administrativa del Estado, comprendida en la función ejecutiva del mismo, como una de las tres formas mediante las que éste cumple sus fines, es encausada por el derecho administrativo, y se regula con las normas que rigen a la administración pública y los servicios públicos.

La función ejecutiva es entonces aquella que desarrolla el Poder Ejecutivo mediante la administración pública, misma que se traduce en diversos actos jurídicos y materiales que vienen a ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para el ámbito federal y por las legislaturas locales para los estados y municipios.

Es muy notable esta función con la prestación de los servicios públicos, de los que podemos destacar a la seguridad social, la salud, la educación, la defensa nacional, el alumbrado público, los servicios de agua potable, las centrales de abasto.

Formalmente, la función administrativa es aquella que desarrolla el Estado a través del órgano conocido como Poder Ejecutivo, el cual está representado por el Presidente de la República. Para el desarrollo de su cometido es auxiliado por una serie de personas que encabezan las formas de organización administrativa centralizada y paraestatal, las cuales serán objeto de análisis más adelante.

Materialmente la función administrativa se debe explicar en razón de los diversos actos jurídicos y materiales que emiten las dependencias y organismos que integran la administración pública centralizada y paraestatal.

Se trata de la manifestación de voluntad del poder ejecutivo, y en esa actuación encontramos actos que son netamente jurídicos porque crean, transfieren, modifican o extinguen derechos y obligaciones como el caso de la expropiación, otros no forzosamente engendran efectos de derecho pero tienen su fundamento en una norma jurídica. Como ejemplo de estos tenemos el de impartir la educación, construir caminos, carreteras, hospitales, mercados públicos.

La administración pública.

La etimología del término administración, como lo explica el maestro Andrés Serra Rojas, *proviene - del latín administrator, compuesto de ad y manus y tractum-, se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio, - es la persona que administra -, es decir, que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos.*⁸

Dejando a un lado la etimología, y aplicando el término al caso en estudio, se le ha definido a la administración como la actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza pública o privada, con el objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino.

De la definición anterior se desprende que la actividad administrativa se puede desarrollar en dos ámbitos: el privado y el público:

⁸ Andrés Serra Rojas, Op. Cit. pág. 79.

Al hablar de administración privada, *debemos referirnos al ámbito específico del Derecho Privado, en el cual se desenvuelven todos aquellos actos jurídicos tendientes a satisfacer necesidades particulares y no colectivas, entendiendo las primeras como la satisfacción de un bien individual y perfectamente identificable.*⁹

En cambio al hablar de administración pública, se entiende que son todos aquellos actos jurídicos tendientes a satisfacer necesidades colectivas, buscando siempre el bien común.

La administración pública conlleva un compromiso de mejoramiento social en todos sus aspectos, buscando siempre para los gobernados el bienestar común mediante la prestación de servicios públicos oportunos y de calidad, la creación de instituciones, construcción de obras, el fomento de la agricultura, el comercio, la industria.

La administración pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad: la seguridad personal, la salubridad y la higiene públicas, la educación, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia. En resumen se confirma con ello la posición de la naturaleza de la administración pública que busca en todo momento el interés colectivo dejando a un lado el interés particular.

Como podemos apreciar, la administración pública juega definitivamente un papel por demás importante en la función ejecutiva del Estado, y por lo mismo es un instrumento necesariamente empleado por el titular del ejecutivo para buscar que aquél cumpla con sus cometidos.

Con relación a lo anterior y con el fin de seguir un orden en el desarrollo del presente trabajo, procedemos a continuación al análisis de la forma en que se integra actualmente en nuestro país la Administración Pública en los niveles de gobierno federal, local y municipal.

1.2 Las formas de organización administrativa en México.

La Administración Pública, debe ordenarse adecuada y técnicamente, es decir debe organizarse de la mejor manera, para realizar su actividad, rápida, eficaz y convenientemente. En este sentido, a través de su evolución histórica la Administración Pública ha buscado formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

⁹ Gabino E. Castrejón García. *Derecho Administrativo Mexicano I*. Cárdenas Editor, México, 2000, pág. 56.

Por ello, para hacer frente a la cada vez más compleja gama de actividades a su cargo, el Estado tiene que crear unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos; y nos encontramos así con la creación de nuevas estructuras administrativas, que antes eran desconocidas como la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y fideicomisos públicos.

La Administración Pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática muy variada para cuya solución debe aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran.

En el Estado mexicano, las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas: la administración pública centralizada y la paraestatal.

De tal manera que estas dos formas de organización administrativa adoptadas por el Estado mexicano tienen su base en el artículo 90 de la Carta Magna, el cual dispone lo siguiente :

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

1.2.1 La administración pública centralizada.

El régimen de la centralización administrativa propiamente dicha, se presenta cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la administración pública, que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal.

En la actualidad, la centralización se presenta como una forma de organización utilizada por el Estado, en donde se busca lograr la uniformidad en la aplicación de las leyes y en la prestación de los servicios.

Cuando se dice centralizar se habla de reunir la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización en su centro.

El profesor Miguel Acosta Romero define a la centralización administrativa como *la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.*¹⁰

La centralización administrativa conduce a la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios.

En la centralización administrativa toda acción proviene del centro, por ello, los órganos centrales monopolizan las facultades coactivas, las de decisión y las de designar a prácticamente todos los agentes de la administración pública.

Conforme al esquema de la centralización administrativa pura, los órganos periféricos carecen de facultad de decisión; por lo general los asuntos administrativos los resuelven los órganos centrales.

Entre las ventajas de la centralización administrativa figura el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo que redundará en una administración uniforme, coordinada y fuerte.

*La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría y Departamento de Estado.*¹¹

La relación jerárquica, característica en la organización administrativa, consiste en el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la administración pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinadores e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares de los mismos.

¹⁰ Miguel Acosta Romero.- *Teoría General del Derecho Administrativo*. Decimosegunda edición, Porrúa, México, 1995, pág. 153.

¹¹ *Ibidem*. pág. 153.

La relación jerárquica trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribución de competencia según su grado y superficie territorial donde se ejerce, y dependencia de los inferiores, respecto de los superiores.

Finalmente podemos agregar que la relación jerárquica en la organización administrativa, implica una serie de poderes de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario y para resolver conflictos de competencia.

Así pues, en la centralización administrativa, la máxima autoridad central está dotada de una amplia autoridad sobre sus subalternos, conforme al esquema de relación jerárquica, lo que le permite designarlos, mandarlos, organizarlos, supervisarlos, disciplinarlos y removerlos.

La desconcentración administrativa.

Por su parte la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.

En la desconcentración administrativa se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central.

Sobre el particular el profesor Buttgenbach, citado por el maestro Andrés Serra Rojas afirma que la desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio.

Los organismos desconcentrados no tienen autonomía orgánica ni financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central.

Así mismo, la centralización y la desconcentración administrativa unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la Administración Pública.

1.2.1.1. La administración centralizada federal, local y municipal.

La administración centralizada federal.

La administración centralizada federal en nuestro país, queda bajo la responsabilidad del Presidente de la República y se integra, según lo establece el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Las secretarías de estado actuales son las siguientes:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.

La secretaría de Estado, es un órgano de la administración pública centralizada, encargado del despacho de los negocios relativos a un ramo de la administración pública, entendiéndose por tal, el conjunto de asuntos o servicios que le compete conocer o prestar a cada secretaría.

Respecto a la integración de las secretarías de Estado, el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece lo siguiente:

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Desde el esquema inicial de organización administrativa centralizada, se creó junto a las secretarías de Estado, los departamentos administrativos como el de Marina, el de Trabajo, el Agrario, el de Turismo y el de Pesca que, en la práctica evolucionaron hasta convertirse en secretarías de Estado.

Actualmente el grueso de la Administración pública federal está a cargo de las secretarías de Estado, bajo la jefatura del titular del Poder Ejecutivo.

Por su parte, el departamento administrativo, tiene carácter técnico administrativo, aunque también es un órgano de la administración pública centralizada, de rango igual al de la secretaría de Estado y se encarga asimismo del despacho de los negocios relativos a un ramo de la administración pública.

En la actualidad el departamento administrativo es una especie en extinción, ya que las últimas reformas constitucionales y legislativas en torno al Distrito Federal, lo privaron de utilidad en la administración pública federal, aunque sigue contemplado en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Entre las principales facultades tanto del secretario de Estado, como del jefe del departamento administrativo, figuran las contenidas en el artículo 92 constitucional y que consiste en refrendar con su firma todos los reglamentos, decretos, acuerdos u órdenes que conciernan a sus respectivas dependencias, expedidos por el presidente de la República, sin lo cual no serán obedecidos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de las facultades específicas otorgadas a los titulares de cada secretaría de Estado y departamento administrativo, les confiere entre otras facultades de carácter general, las siguientes:

- a) *Ejercer sus facultades por acuerdo del presidente de la República.*
- b) *Formular, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del titular del Poder Ejecutivo, y representarlo en los juicios de amparo de sus respectivas áreas.*
- c) *Delegar sus facultades en los subsecretarios, oficiales mayores y demás funcionarios de las secretarías, salvo las que por disposición legal o del reglamento interno no sean delegables*
- d) *Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público.*

La administración centralizada local y municipal.

En el Distrito Federal.

De acuerdo con el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, integran la administración pública centralizada la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Las secretarías en la administración pública centralizada del Distrito Federal, actualmente son las siguientes:

- Secretaría de Gobierno.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Secretaría de Desarrollo Económico.
- Secretaría del Medio Ambiente.
- Secretaría de Obras y Servicios.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Finanzas.
- Secretaría de Transportes y Vialidad.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de Cultura

De conformidad con el párrafo cuarto del artículo 122 constitucional y el artículo 5° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el titular de la administración pública del Distrito Federal será el Jefe del Distrito Federal, quien ejercerá sus funciones en los términos que determine la propia Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás normas jurídicas aplicables.

Entre las facultades atribuidas en el artículo 122 constitucional al jefe del Distrito Federal, reiteradas en el artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, destacan las siguientes:

- a) *Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa.*
- b) *Refrendar los Decretos promulgatorios del presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida dicha asamblea.*
- c) *Ejecutar las leyes o decretos que expida la referida asamblea, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*
- d) *Ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión a cerca del Distrito Federal, cuando así lo dispongan éstas.*

Como obligaciones del jefe del Distrito Federal puede mencionarse entregar oportunamente a la Asamblea de Representantes la Iniciativa de la Ley de Ingresos, el proyecto de presupuesto de egresos para el año inmediato siguiente, la cuenta pública del año anterior, el informe anual del estado que guarde la administración pública.

Así mismo el jefe del Distrito Federal está obligado a formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad, a facilitar al Tribunal de Justicia, a la Asamblea de Representantes los auxilios necesarios para el adecuado ejercicio de sus funciones y a ejercer las funciones de dirección en materia de seguridad pública cuando se las delegue el presidente de la República.

En los Estados:

En las entidades federativas, la centralización administrativa es una forma de organización administrativa en virtud de la cual las distintas unidades u órganos que la integran se ordenan de un modo jerarquizado a partir del Gobernador del Estado, para unificar la planeación, la organización, el mando, la acción, la dirección y ejecución de la administración pública local.

En los estados de la República, la administración pública centralizada está a cargo del gobernador del estado y por lo general se integra con la secretaría de gobierno, las demás secretarías para el despacho de los diversos ramos, la Procuraduría General de Justicia del Estado y, en algunos casos, con órganos administrativos de diversa denominación.

El orden jerárquico en la administración centralizada local, se puede entender como la dependencia de las unidades administrativas inferiores respecto de las superiores hasta llegar al órgano supremo que es el Gobernador, en esa virtud queda integrada la centralización por el titular del Poder Ejecutivo, por los responsables inmediatos de los diversos ramos de la administración pública.

En todas las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas, y en sus respectivas Leyes Orgánicas de la Administración Pública o Códigos Administrativos, se establece que la centralización administrativa se encuentra encabezada por el gobernador del estado, siendo auxiliado para el despacho de los asuntos administrativos por una serie de órganos que dependen directamente del mismo.

En las entidades federativas, el gobernador, ubicado en la cúspide de la administración pública local, fija las directrices políticas y administrativas de la centralización; encargándose de promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expide la legislatura del estado, proveyendo en la esfera administrativa en su exacta observancia.

Dentro de los actos políticos más sobresalientes del gobernador, cabe destacar, la rendición de su informe anual de labores sobre la marcha de la administración pública, comparecer ante la legislatura sobre alguna iniciativa de ley o de algún asunto importante de su competencia, celebrar convenios con los otros poderes del estado, con la federación, como los municipios o con otras entidades federativas, así como con los particulares, para coordinar acciones, recursos y políticas a favor de la colectividad.

No existe precisión a cerca de las unidades administrativas que forman la organización centralizada de la administración pública local, sin embargo del estudio comparativo de su realidad legislativa correspondiente, se concluye que existen algunas dependencias que son comunes en las 31 entidades federativas, incluyéndose al Distrito Federal, tales dependencias son:

- Secretaría General de Gobierno.
- La Secretaría de Finanzas (también llamada Tesorería General o Dirección General de Hacienda).
- Oficialía Mayor (Secretaría de Administración en algunos estados).
- Procuraduría General de Justicia del Estado.
- Ministerio Público del Fuero Común.

El resto de unidades administrativas de la centralización, no tiene uniformidad entre las entidades federativas desde su creación, organización, atribuciones y denominación.

En los municipios:

La centralización es una forma de organización administrativa en virtud de la cual las distintas unidades u órganos que la integran se ordenan de un modo jerarquizado a partir del presidente municipal, para uniformar el mando, la acción y ejecución de la administración pública municipal.

La centralización administrativa municipal la encabeza el presidente, el que para el desarrollo de las diversas funciones de esa esfera de gobierno, es auxiliado en forma jerarquizada por el secretario del ayuntamiento, por el tesorero, los directores generales, los directores de área, la contraloría municipal, los coordinadores y los responsables de las comisiones consideradas en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública respectiva del sector centralizado.

En la esfera municipal existe una administración específica propia, teniendo como base jurídica el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece lo siguiente:

- I. *Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva, y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.*
- II. *Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

Los elementos característicos de la centralización administrativa municipal son los siguientes:

1. El Ayuntamiento es la máxima autoridad política y administrativa de la centralización administrativa municipal, y en su nombre ejecuta sus decisiones el presidente municipal.

2. El presidente municipal como ejecutor de las decisiones de los ayuntamientos municipales encabeza la administración pública de esa esfera de gobierno y por lo tanto a él se le atribuye la titularidad del poder ejecutivo y de la centralización en cuestión.
3. La relación de jerarquía entre el presidente municipal y sus subordinados es la más importante manifestación de la centralización administrativa.
4. Los poderes de la relación jerárquica permiten la coordinación de acciones, la ejecución, el control y la evaluación de las diversas actividades del poder ejecutivo municipal, y ellos son los de: nombramiento, vigilancia, de revisión, de mando, disciplinario, y para resolver conflictos de competencia.

1.2.2 La administración pública paraestatal.

Como se mencionó en las primeras líneas del presente capítulo, la administración pública en México es centralizada y paraestatal.

Una vez analizada la organización administrativa centralizada y habiendo conocido de manera somera los organismos que la integran en los ámbitos federal, local y municipal, corresponde ahora estudiar las características de la segunda forma de la administración pública en nuestro país, la administración paraestatal.

El régimen paraestatal comprende una diversidad de entidades, como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Analizaremos ahora las características particulares de estas figuras integrantes de la administración paraestatal, así como la aplicación de las mismas en la administración pública tanto federal como local y municipal.

1.2.2.1 La descentralización administrativa federal, local y municipal.

Es de suma importancia, antes de iniciar el análisis de esta figura, aclarar que independientemente de que su estudio se hará dentro de la administración paraestatal, dicha figura también es aplicable en los organismos de la administración centralizada, lo mismo que la desconcentración administrativa es aplicable en los organismos que integran la administración paraestatal. Es decir, en la realidad, en nuestro país se presentan variadas combinaciones de las figuras y formas administrativas de los bienes e intereses públicos, pero siempre conservando cada una de ellas características particulares que las hacen distintas entre sí.

La descentralización es una forma de organización administrativa adoptada por el Poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla más pronta, ágil y eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonios propios, bajo un sistema normativo de derecho público.

Al través de esta forma de organización y de acción administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos. Aunque la multiplicación creciente de los fines del Estado, particularmente de orden económico, ha llevado a utilizar esta forma de organización en actividades estatales de otros propósitos públicos.

El maestro Miguel Acosta Romero respecto a esta figura manifiesta que *La expresión descentralizar significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad, en la organización del Estado y de la Administración Pública.*

La descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.¹²

La descentralización alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos a favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan en una situación de cierta subordinación mas no en una relación de jerarquía respecto del centro.

¹² Op. Cit. Págs. 346 y 347.

En opinión del profesor Gabino Fraga, la descentralización administrativa consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.

De esta manera, la descentralización administrativa implica la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y a la administración pública, y tiene diversas modalidades, siendo las más reconocidas, la descentralización por región, por servicio y por colaboración.

Descentralización administrativa por región.

Para el maestro Gabino Fraga: La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

La descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y por lo mismo una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden.

Descentralización administrativa por servicio.

Por servicio, la descentralización administrativa significa, una delegación de ciertas facultades de las personas morales territoriales –estado, provincia, municipio- a favor del propio servicio que se personaliza, con recursos propios y con poder de decisión.

Gracias a la autonomía jurídica que entraña la descentralización administrativa por servicio, el órgano descentralizado tiene personalidad jurídica propia; en virtud de su autonomía financiera, cuenta con patrimonio propio; y en razón de su autonomía técnica, disfruta de una reglamentación propia y específica.

Las características más importantes de la descentralización administrativa por servicio, son:

- Su establecimiento mediante ley o decreto.
- Personalidad jurídica propia.
- Patrimonio propio.
- Estatuto y regulación propios.
- Realización de una actividad técnica.
- Tutela y vigilancia por parte de la administración central.

La personificación del servicio público, por la vía de la descentralización administrativa por servicio se da a través del llamado organismo público descentralizado y, en mucho menor medida en la sociedad nacional de crédito.

El organismo público descentralizado – lo mismo para la legislación federal que para la de las entidades federativas -, es una persona de carácter público y, por ende, con personalidad jurídica y patrimonios propios que sólo puede ser creada por el Estado, mediante ley o decreto del congreso o decreto del titular del poder ejecutivo.

Descentralización administrativa por colaboración.

En el caso de la descentralización administrativa por colaboración, se transfiere la realización de algunas de las actividades que tiene atribuidas el Estado, como son algunos servicios públicos, a los particulares mediante diferentes mecanismos como la concesión, la locación, el concierto y la gestión interesada.

Esta forma de descentralización administrativa se distingue de las dos anteriores por quedar a cargo de particulares que al realizar tareas originalmente asignadas a la administración pública se colocan en los linderos del derecho público y del derecho privado, y desembarazan a la administración de tales tareas sin disminuir por ello de manera importante, su energía y su autoridad sobre los gobernados.

La descentralización administrativa federal.

Diversos preceptos de la Constitución Política Federal hablan de los organismos administrativos descentralizados relacionados con su creación, objeto y finalidad, a saber: el párrafo quinto del artículo 28, establece que: el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo.

Esto nos permite comprender que los organismos descentralizados deben ser instituidos para atender actividades fundamentales del desarrollo económico nacional comprendidas en las áreas estratégicas, tal es el caso de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de la Electricidad, el Instituto de Investigaciones Nucleares, lo de correos, telégrafos o áreas prioritarias como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Infonavit.

El artículo 90 estatuye los dos importantes sectores de la Administración Pública Federal, que son el centralizado y el paraestatal, cuya organización y funcionamiento estará definido por la Ley Orgánica sobre la misma materia expedida por el Congreso de la Unión.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sienta las disposiciones conducentes a la creación, funcionamiento, objeto, finalidad, control y evaluación de los organismos descentralizados.

Algunas disposiciones relevantes de la Ley Orgánica de la Administración Pública relativas a la administración descentralizada:

Artículo 3. El Poder Ejecutivo de la unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I Organismos descentralizados;

II Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III Fideicomisos.

En el artículo nueve establece que los organismos que integran la administración pública federal centralizada y paraestatal deben sujetar el desempeño de sus actividades a las políticas que establezca el ejecutivo federal en el plan nacional de desarrollo.

Artículo 45. Son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Por su parte la Ley Federal de Entidades Paraestatales dispone que:

Artículo 14. Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II La prestación de un servicio público o social, o

III La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Algunos ejemplos de organismos descentralizados en la Administración Pública Federal:

- Comisión Federal de Electricidad
- Petróleos Mexicanos
- Luz y Fuerza del Centro
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- Servicio Postal Mexicano
- Colegio de Bachilleres
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Instituto Mexicano del Seguro Social

La descentralización administrativa local.

En el Distrito Federal:

En el Distrito Federal el organismo público descentralizado también configura el tipo de persona de derecho público utilizada para instrumentar la descentralización por servicio. El artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal casi reproduce el artículo 45 de la ley equivalente en el ámbito federal, al establecer:

Son organismos descentralizados las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, creadas por Decreto del Jefe de Gobierno o por ley de la Asamblea Legislativa.

De conformidad con el artículo 99 de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el objeto principal de los organismos descentralizados consistirá en la realización de actividades consideradas como prioritarias por las leyes aplicables en la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios o de alta especialización en el funcionamiento de la ciudad, y, también, en el auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del Jefe del Distrito Federal.

Entre los organismos descentralizados del Distrito Federal destacan: Sistema de Transporte Colectivo Metro, Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, Sistema de Aguas de la Ciudad de México.

En los estados:

En los estados de la República también se suele utilizar el esquema de la descentralización administrativa por servicio, en especial para la prestación de algunos servicios públicos, mediante la figura del organismo público descentralizado.

Por tanto, los organismos públicos descentralizados en las entidades federativas poseen las características de personalidad jurídica propia, patrimonio y régimen jurídico propio, esenciales en todo organismo descentralizado.

En los municipios:

En este ámbito, es una forma de organización administrativa por medio de la cual el ayuntamiento municipal confía a esos órganos la realización de algunas actividades administrativas, para su más completa y eficaz ejecución, guardando con el poder central una relación diversa a la jerárquica, y para ese efecto cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios.

En un modo organizado de la administración pública municipal mediante el cual se crea un régimen jurídico especializado de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos, y para ese efecto se le dota de autonomía financiera, técnica y patrimonial.

Los organismos descentralizados municipales pueden ser creados por una ley de la Legislatura Local, o mediante un reglamento aprobado por el ayuntamiento municipal previa autorización de dicha legislatura, y llevan por objeto atender necesidades primordiales del municipio.

Esta forma de organización administrativa constituye una nueva modalidad dentro de la estructura del ejecutivo municipal, dado que en algunos casos no existe y en otros hay imprecisiones e incongruencias legislativas, reglamentarias, administrativas y técnicas, reflejando desorganización, ignorancia, negligencia, poco espíritu de servicio y la falta de planeación.

1.2.2.2 Las empresas públicas y los fideicomisos públicos.

Es de observarse que la centralización, la descentralización y la desconcentración administrativas distan mucho de agotar las formas de organización de la administración pública, toda vez que ésta emplea otros modelos complementarios de organización, entre los que es posible citar su asociación con particulares en las llamadas empresas mixtas o de participación estatal, el fideicomiso público, la sectorización administrativa y las comisiones intersecretariales.

Conocidas en la doctrina como empresas de economía mixta, las empresas de participación estatal permiten la asociación del Estado con los particulares en los moldes del derecho privado para la consecución de fines específicos, mediante la constitución de asociaciones y sociedades civiles o mercantiles en las que la participación estatal, puede ser mayoritaria o minoritaria.

Muchas de las llamadas empresas de participación estatal en México son 100 por ciento propiedad del Estado y han sido creadas en los moldes del derecho privado; en la mayoría de los casos están constituidas como sociedades anónimas cuyas acciones están totalmente en poder del Estado, de sus organismos descentralizados.

Ubicadas dentro de la administración pública paraestatal, las empresas de participación estatal mayoritaria no deben tener a su cargo el desempeño de funciones públicas ni realizar actividades policía: en cambio, si pueden encargarse de la prestación de servicios públicos previa concesión que para tal efecto les sea otorgada, así como realizar actividades económicas y de fomento.

En el ámbito federal.

De acuerdo con la tendencia privatizadora, en la actualidad una gran parte de las empresas de participación estatal creadas en México a nivel federal, se han privatizado o liquidado.

El artículo 46 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica,

II. Las sociedades de cualquier naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito: así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

En el ámbito de la administración paraestatal federal, subsisten como empresas de participación estatal, entre otras:

- Administración Portuaria Integral de Acapulco, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
- Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C.

En el Distrito Federal:

La tendencia participadora de la actividad económica redujo a dos el número de empresas de participación estatal mayoritaria en el Distrito Federal.

- Servicios Metropolitanos, S. A. de C. V.
- Corporación Mexicana de Impresión, S. A. de C. V.

En los Estados:

La empresa de participación estatal no ha tenido una muy amplia utilización en la administración pública de los estados de la República, por lo que carece de mayor relevancia su análisis en dicho ámbito.

En los municipios:

En el nivel municipal la réplica de la empresa de participación estatal mayoritaria ha sido la empresa paramunicipal o empresa de participación municipal mayoritaria, cuyos principales objetivos se ubican en la prestación de servicios públicos, y en la realización de otras actividades económicas entre las que destacan las empresas agropecuarias, forestales, turísticas, de construcción de viviendas y de distribución de materiales de construcción.

Los fideicomisos públicos.

El fideicomiso puede considerarse como un dispositivo jurídico mediante el cual una persona física o moral, a quien se denomina fideicomitente, dedica determinados bienes a un fin lícito específico cuyo logro encarga a una institución fiduciaria.

Como la prestación de un servicio público, o la realización de actividades económicas o de fomento que haya venido realizando, o pudiera realizar la administración pública, son fines lícitos específicos, un fideicomiso público puede encargarse de su prestación o realización.

El fideicomitente.

Es el principal elemento del fideicomiso durante la etapa de su creación, por ser la persona que constituye el fideicomiso al destinarle determinados bienes específicos; es indispensable que el fideicomitente, quien puede ser persona física o moral, esté capacitado jurídicamente y posea facultades legales para disponer de los bienes que destinará al fideicomiso.

El fiduciario.

Es la institución que se encarga de la ejecución del fideicomiso: de acuerdo con la legislación mexicana, sólo pueden ser fiduciarias las instituciones de crédito autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito.

El fideicomisario.

Es la persona física o moral con la capacidad jurídica requerida para recibir el provecho o beneficio que el fideicomiso genere: dicho en otras palabras, el beneficiario del fideicomiso es el fideicomisario.

La finalidad del fideicomiso.

Tiene un requisito único consistente en que el fin sea lícito, lo cual le otorga una amplitud extraordinaria de posibilidades de aplicación por que cualquier fin lícito puede ser objeto del fideicomiso.

En el ámbito federal.

En este nivel, la finalidad de los fideicomisos consistirá en la prestación de un servicio público o en la realización de actividades económicas o de fomento; y conforme a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el fideicomitente único de la administración pública federal centralizada.

En el ámbito de la administración paraestatal federal, existen entre otros, los siguientes fideicomisos:

- Fideicomiso para la Cineteca Nacional
- Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito
- Fideicomiso Nacional para los Desarrollos Portuarios
- Fideicomiso de Fomento Minero
- Fideicomiso Nacional de Fomento al Turismo

En el Distrito Federal.

En el Distrito Federal, los fideicomisos públicos son entidades de su administración pública paraestatal.

En el marco de la administración pública paraestatal del Distrito Federal se inscriben los siguientes fideicomisos públicos:

- Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la vivienda popular.
- Fideicomiso Programa Casa Propia.

Finalmente comentamos que la figura del fideicomiso público también se ha utilizado en la administración pública de los estados y de los municipios, aunque no ha alcanzado relevancia significativa.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PATRIMONIO DEL ESTADO Y SU RÉGIMEN

2.1 El patrimonio del Estado.

2.1.1 Concepto y clasificación del patrimonio del Estado.

La noción de patrimonio es una cuestión compleja y difícil de descifrar, por la multitud de elementos, factores o causas que le dan sustento, sentido y vida jurídica, sobre todo si se le pretende ver desde diversos enfoques doctrinales, científicos, sociales, económicos, políticos, o culturales.

En este sentido, podemos hablar de patrimonio familiar, patrimonio hereditario, el de carácter cultural, científico, tecnológico o el constituido por los bienes y derechos que pertenecen a una nación.

En su concepción general, se puede afirmar que el patrimonio es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de una persona, de una familia, sociedad, asociación o entidad.

El patrimonio es un agregado de bienes reunidos por la común pertenencia a una persona. Puede verse desde el enfoque jurídico y económico. En el primer caso, solo se considera el conjunto de bienes pertenecientes a una persona, en el segundo se trata del valor neto de los mismos.

Para el derecho civil el concepto de patrimonio es un conjunto de bienes y obligaciones que tiene un individuo, inseparable de una persona física o moral como sujeto de derechos, se trata de una entidad que se trasmite enteramente por la muerte y parcialmente en vida.

Aplicando el término al Estado como ente dotado de personalidad jurídica, el maestro Miguel Acosta Romero dice que el patrimonio del Estado *es el conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público como del privado, cuya titularidad es el propio Estado, ya sea de forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado) y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos.*¹³

Tenemos así que el patrimonio estatal se integra por un conjunto de bienes materiales e inmateriales, muebles, inmuebles, tanto del dominio público como del privado, que pertenecen en plena propiedad a la nación, para satisfacer las necesidades colectivas, los cuales están regulados, administrados y controlados por los poderes del mismo Estado.

¹³ Miguel Acosta Romero.- *Derecho Administrativo Especial*.- Tercera edición, Porrúa, México, 1998, Pág. 135.

Analizando los elementos del patrimonio del Estado, podemos hacer las siguientes precisiones:

El patrimonio estatal puede integrarlo bienes inmuebles y muebles, identificando a los primeros como bienes raíces rústicos o urbanos, que pueden ser de uso común, estar destinados a un servicio público o de propiedad privada del Estado, como el suelo y las propiedades adheridas al mismo; los segundos, son aquellos que se pueden mover de un lugar a otro como el mobiliario y equipo de oficinas públicas, vehículos, maquinaria, herramientas de trabajo.

Los referidos inmuebles o muebles pueden ser tangibles ya que se pueden tocar, medir o pesar, o bien intangibles con características contrarias, ejemplo de estos, son el espacio aéreo, los derechos sobre patentes y marcas.

Los bienes pueden ser del dominio público o privado. En el primer supuesto se trata de bienes que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, como los de uso común, los destinados a un servicio público y los del dominio directo de la nación. En el segundo supuesto se encuentran aquellos bienes inmuebles y muebles del Estado que tienen una situación jurídica similar a la propiedad de los particulares, y por ello son susceptibles de la mayoría de contratos regulados por el derecho civil.

Otro elemento característico del patrimonio del Estado consiste en que tratándose de sus ingresos, como parte del mismo, éstos puede obtenerlos por vías de derecho público y privado.

Por vía de derecho público son aquellos que decreta el Estado como entidad soberana para cumplir sus funciones de orden público y de interés social conocidos como impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, empréstitos, entre los principales, y van enfocados a cubrir el gasto público o el presupuesto de egresos.

Por vías de derecho privado son el resultado de actividades mercantiles o empresariales del Estado a través de sus organismos descentralizados, empresas públicas o de participación estatal, explotación o enajenación de sus bienes del dominio privado, en donde al obtener utilidades, ganancias o capitales se incrementa su patrimonio, para cubrir el gasto público, conocido a este tipo de ingresos con el nombre de productos.

Su destino, uso o aprovechamiento es de orden público e interés social, con lo que se debe entender que el patrimonio del Estado debe ser para beneficio de todo el pueblo, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana y rural.

El régimen jurídico del patrimonio del estado es de derecho público y privado.

El régimen de derecho público lo conforma la Constitución Política Federal, la Ley General de Bienes Nacionales, las Leyes de Aguas, Minas, de Petróleos, de Comunicaciones y Transportes, la legislación fiscal, principalmente.

El régimen de derecho privado se encuentra en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, el Código Civil de cada una de las entidades del país, el Código de Comercio, entre otros.

En el patrimonio nacional también se comprende la propiedad de los particulares, toda vez que por mandato del artículo 27 de la Constitución Política Federal, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación mexicana, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

El patrimonio nacional se divide en patrimonios específicos para ser tratados conforme a la legislación conducente de una manera particular en patrimonio: Federal, de las Entidades Federativas, de los Municipios, de Organismos Descentralizados, de Empresas Públicas o de Participación Estatal

Clasificación de los bienes patrimoniales del Estado.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en su Libro Segundo, Título Segundo, Capítulo III, relativo a los bienes considerados según las personas a quienes pertenecen, nos permiten apreciar la clasificación de los bienes del Estado, cuando establecen lo siguiente:

Artículo 764. Los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares.

Artículo 765. Son bienes del dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios.

Artículo 766. Los bienes del dominio del poder público se regirán por las disposiciones de este Código en cuanto no esté determinado por leyes especiales.

Artículo 767. Los bienes del dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.

Artículo 768. Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas en la ley, pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes.

Artículo 770. Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados.

Como se puede apreciar, los bienes patrimoniales del Estado se clasifican en: de uso común, destinados a un servicio público y bienes propios, esta última categoría se equipara a los que se conocen en las leyes administrativas como bienes del dominio privado del Estado porque tienen una situación jurídica similar a la propiedad de los particulares, ya que son susceptibles de la mayoría de los contratos regulados por el Derecho Civil, como la compraventa, la donación, la permuta, el arrendamiento.

Sin embargo no consideramos aceptable que se les denomine como bienes propios ya que se presta a confusión tal expresión, puesto que todos los bienes patrimoniales del Estado, no dejan de ser de su propiedad, ya sean los de uso común, los destinados a un servicio público y los de su titularidad privada.

Por suerte, es muy clara y precisa la clasificación que sobre los bienes patrimoniales del Estado establece la Ley General de Bienes Nacionales en su primer artículo, el cual establece:

El patrimonio nacional se compone de:

- I. Bienes del dominio público de la Federación, y*
- II. Bienes del dominio privado de la Federación.*

Los bienes del dominio público se dividen a su vez en bienes de uso común y bienes destinados a un servicio público, dentro de los primeros encontramos a los que se denominan del dominio directo de la nación y de propiedad netamente Federal. Por otro lado a los bienes del dominio privado se les divide en bienes muebles e inmuebles.

La clasificación enunciada de manera general sobre los bienes del patrimonio del Estado, será objeto de análisis detallado a continuación.

2.1.2 Bienes del dominio público y su régimen jurídico.

La diversidad de corrientes de opinión de las legislaciones, jurisprudencia y doctrinas internacionales sobre del dominio público se pueden encausar en dos grandes vertientes:

- a) La que considera que el dominio público es un derecho de gestión, de regulación, de vigilancia, pero no un derecho de propiedad que implica los derechos de gozar y disponer de las cosas casi en forma absoluta;
- b) La que considera que el dominio público es un derecho de propiedad, similar a la propiedad de los particulares que regula la legislación civil. Esta propiedad es de carácter administrativo, por la propia esencia que le otorga la ley.

Sobre el significado del dominio público, de acuerdo al criterio de Hauriou, nos dice el Maestro Serra Rojas, *el dominio público está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la utilidad pública, sea por el uso directo del público, sea por decisiones administrativas y que, a consecuencia de ésta afectación, son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección*.¹⁴

Tenemos así que el dominio público está constituido por un conjunto de bienes a los que se reconoce como elemento esencial, el ser bienes aprovechados por la comunidad, sin que puedan ser apropiados por los particulares. En ocasiones la Federación tolera determinados aprovechamientos precarios y transitorios, con el objeto de ser debidamente utilizados.

¹⁴ Andrés Serra Rojas.- *Derecho Administrativo II*.- Porrúa, México, 1997, Pág. 263.

Debido a que nuestra Constitución Federal habla indistintamente de propiedad y dominio, es de hacerse notar que el concepto de propiedad es de mayor extensión, ya que este comprende el dominio y la cosa sobre la que recae. El empleo de estos términos se hace indistintamente, aunque el concepto de propiedad es siempre más útil, para matizar ampliamente el interés general que los protege.

En conclusión, se conceptúa a los bienes del dominio público como todos aquellos que pertenecen al Estado y que como tales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y que se rigen por normas de derecho público, pueden ser de uso común y estar destinados a un servicio público y parte de ellos pueden mantenerse bajo el dominio directo de la nación ya que constituyen pilares fundamentales de la soberanía y economía pública.

Régimen jurídico de los bienes de dominio público.

Los bienes del dominio público de la federación se encuentran regulados en los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y fracciones dos y seis del artículo 27, 42, fracciones II a la VI y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la Ley General de Bienes Nacionales y otras disposiciones administrativas federales.

El artículo 2° de la Ley General de Bienes Nacionales nos indica en las fracciones de la I a la XIII, cuáles son los bienes del dominio público, entre los que destacan, los de uso común, los bienes inmuebles destinados a un servicio público y los bienes del dominio directo de la nación.

En cuanto a los bienes que conforman la anterior subdivisión, tenemos la enunciación de los bienes de uso común, como parte de los bienes del dominio público del Estado, en el artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales, y en resumen se integran por los siguientes:

- I. *El espacio situado sobre el territorio nacional.*
- II. *El mar territorial hasta una distancia de doce millas náuticas.*
- III. *Las aguas marinas interiores.*
- IV. *Las playas marítimas.*
- V. *La zona federal marítimo terrestre.*
- VI. *Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros.*
- VII. *Las riberas y zonas federales de las corrientes.*
- VIII. *Los puertos, bahías, radas y ensenadas.*

- IX. *Los caminos, carreteras y puentes de vías generales de comunicación.*
- X. *Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas.*
- XI. *Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público.*
- XII. *Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal.*
- XIII. *Los monumentos artísticos o históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visitan.*
- XIV. *Los monumentos arqueológicos inmuebles, y*
- XV. *Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes*

El artículo 30 de la misma Ley General de Bienes Nacionales establece la posibilidad de los habitantes de la República para usar de estos bienes sin restricciones, salvo las que establezcan las leyes administrativas, y para aprovechamientos especiales se requiere concesión o permiso cumpliendo los requisitos y condiciones impuestas por las leyes.

Ahora bien, por lo que se refiere a los bienes destinados a un servicio público, encontramos las bases legales de su regulación en la fracción V del artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales el cual dispone que:

Son bienes del dominio público: V. Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos conforme a la ley.

En lo particular, el artículo 34 del mismo ordenamiento legal de referencia, regula como bienes destinados a un servicio público a los siguientes:

- I. *Los inmuebles utilizados por los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como por el Poder Ejecutivo y sus dependencias;*
- II. *Los inmuebles destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial;*
- III. *Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la administración pública federal;*
- IV. *Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación;*
- V. *Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios;*
- VI. *Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan*

encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios;

VII. Cualesquiera otros inmuebles adquiridos por procedimiento de derecho público diversos de los señalados en las fracciones II y VIII del artículo 3º de esta ley.

Según lo regula el artículo 35 de la propia Ley General de Bienes Nacionales, dentro de los bienes destinados a un servicio público también se comprende a los templos y sus anexidades cuando estén legalmente abiertos al culto público, y los afectos, mediante convenio que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, a actividades de organismos internacionales de que México sea miembro.

Finalmente, para concluir con las referencias de las bases jurídicas que regulan los bienes del dominio público federal, y de acuerdo a la subdivisión establecida al principio de este subcapítulo, corresponde ahora el análisis de régimen jurídico de los bienes del dominio directo de la nación.

Concretamente el artículo 27 de la Constitución Política Federal, en sus párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo sienta las bases jurídicas de los bienes del dominio directo de la nación, pues allí es visible que corresponde a la nación el dominio directo entre otros de los recursos naturales de la plataforma continental, de los zócalos submarinos, de las islas, los productos derivados de la descomposición de las rocas; los yacimientos minerales u orgánicos; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; el espacio situado sobre el territorio nacional; las aguas de los mares territoriales; la zona económica exclusiva; las aguas marítimas interiores; las aguas de las lagunas y esteros; las aguas de los lagos interiores de formación natural que estén ligadas a corrientes constantes; las aguas de los ríos y sus afluentes; las aguas de los manantiales, las aguas del subsuelo.

Como se puede apreciar, la lista y contenido de los bienes del dominio directo de la nación es muy extensa y como característica distintiva de otros bienes nacionales, se trata en su mayoría de las riquezas naturales de la nación, por ello tanto la administración de éstos bienes, como las concesiones sobre los mismos, según lo establece el artículo 27 de la Ley General de Bienes Nacionales se regirán por las leyes reglamentarias respectivas.

Entre las leyes reglamentarias de los bienes del dominio directo de la Nación, como parte de los bienes del dominio público del Estado, podemos citar las siguientes:

- La Ley de Aguas Nacionales,
- La Ley de Vías Generales de Comunicación,
- La Ley Federal del Mar,
- La Ley General de Radio y Televisión,
- La Ley Minera,
- La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público,

2.1.2.1 Bienes de uso común.

Se trata de una categoría de los bienes del dominio público federal, y como su nombre lo indica, se encuentran a disposición de toda la población para que sean usados y aprovechados comúnmente por todos, con las reservas, protección y limitaciones que se les imponen por mandato legal y para salvaguardar el interés social.

En esa virtud, los bienes de uso común son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y pueden ser aprovechados por todos los habitantes de la república, con las restricciones y modalidades establecidas en las leyes, pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada de conformidad con los requisitos y condiciones que prevenga los ordenamientos legales observables en la materia, tal como se desprende del artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Es importante hacer notar que algunos bienes de uso común, se les conoce como del dominio directo de la nación, porque son regulados y administrados directamente por el gobierno federal para beneficio del pueblo, por ejemplo el espacio aéreo, la zona marítima terrestre, las playas marítimas, las aguas marítimas interiores, las riberas de los ríos, lagos y lagunas de propiedad nacional.

Respecto a la propiedad del Estado sobre los bienes de uso común, creemos como el maestro Gabino Fraga, que la legislación mexicana puede colocarse dentro de la corriente doctrinaria que reconoce que los bienes del dominio público son susceptibles del derecho de propiedad.

Abundando sobre esto, Gabino Fraga nos dice que *la legislación que rige en la actualidad, por lo menos a partir del año de 1902, fecha de la primera Ley de Inmuebles Federales, consigna la propiedad del Estado sobre los bienes de dominio público o de uso común. En efecto, el artículo 1º de dicha ley, establece que el patrimonio nacional se compone de: I. Bienes de dominio público o de uso común.*¹⁵

¹⁵ Op. Cit. Págs. 345 y 346.

Asimismo la prohibición que implica la inalienabilidad que para estos bienes se consigna en el artículo 16 de la Ley, solo se explica en tanto que existe una propiedad y un propietario a quien se dirija la prohibición. Además, al establecer el mismo artículo que los bienes del dominio público que mediante los requisitos legales se desincorporen de tal dominio pueden ser enajenados, está indicando claramente que existe un propietario de ellos pues de otro modo no podría hablarse de esa posibilidad de enajenar.

Es en el artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales en donde se enumeran los bienes de dominio público de uso común, los cuales pueden clasificarse ya sea por la naturaleza de los propios bienes, o bien por la forma de su incorporación al dominio público.

De acuerdo a la propia naturaleza de los bienes del dominio público de uso común tenemos los siguientes:

- a) El dominio público aéreo, cuya incorporación en los bienes del Estado se considera ha sido impuesta por el desarrollo de las comunicaciones aeronáuticas, pues de haberse seguido reconociendo como de propiedad particular, se crearía un obstáculo para las comunicaciones aéreas, pues éstas sólo serían factibles mediante permisos de los propietarios del suelo.
- b) Los bienes del dominio público marítimo en donde encontramos el mar territorial, las aguas marítimas interiores, las playas marítimas, la zona federal marítima terrestre, los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público, los puertos, bahías, radas, ensenadas.
- c) Los bienes del dominio público terrestre están constituidos por los causes, las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional; por las riberas y zonas federales de las corrientes; por los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación; plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal; los monumentos artísticos e históricos; los monumentos arqueológicos.

Desde el punto de vista de la forma de incorporación de los bienes del dominio público, se pueden clasificar en dos categorías: los que constituyen el dominio natural y los que constituyen el dominio artificial.

Siendo los primeros los que por su naturaleza misma quedan incorporados al dominio público, mientras que los segundos son los que se incorporan por una disposición expresa de la ley.

Esta distinción tiene gran importancia, ya que los bienes del dominio público artificial pueden ser retirados del uso común y en tal caso deja de serles aplicable el régimen especial que se creó en la ley para los bienes del dominio público.

2.1.2.2 Bienes destinados a un servicio público.

Los bienes destinados a un servicio público, son todos aquellos bienes muebles e inmuebles por medio de los cuales la federación cumple una función social o pública, generalmente tienen como vocación cumplir con una necesidad social, y sobre todo para que los servidores públicos ejerciten y cumplan sus funciones que les encomienda la ley, para lo cual existen edificios, locales, construcciones, vehículos, maquinaria, aparatos, documentos, equipos de oficina, expedientes, etc.

Se requiere de declaración expresa del ejecutivo federal, para que un bien, sobre todo de los conocidos como inmuebles, sean destinados a un servicio público, para que en tal virtud asuman la característica de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, mientras no cambie su situación jurídica.

Para efecto de su incorporación a un servicio público, se requiere que exista un decreto o acuerdo del Ejecutivo federal que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta de Gobierno de la Entidad Federativa o del Distrito Federal donde se encuentre localizado ese inmueble.

Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social en coordinación con las demás dependencias y organismos federales, encargarse de formular los acuerdos sobre el destino y uso de los bienes inmuebles del dominio público federal, atendiendo a las características y vocación de los mismos.

Para cambiar de destino los bienes inmuebles se requiere autorización previa debidamente publicada en el Diario Oficial de la Federación, de la Secretaría de Desarrollo Social, considerando las razones que para ello se le expongan.

Igualmente corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, dictar las normas y las políticas relativas a bienes inmuebles destinados a un servicio público, incluyendo las conducentes a su registro público, a los catálogos e inventarios.

En la fracción V del artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales incluye este tipo de bienes cuando establece:

Son bienes del dominio público:

V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin, y los equiparados a éstos, conforme a la ley.

Igualmente, el artículo 34 de la citada Ley General de Bienes Nacionales se encarga de regular a los bienes destinados a un servicio público, solo que por ahora nos limitamos a hacer referencia sobre su existencia entre los bienes del Estado, ya que más adelante trataremos de manera detallada lo relativo a su régimen jurídico.

Bienes del dominio directo de la nación.

El constituyente adjudicó al Estado un sector de recursos naturales sobre los cuales el mismo Estado se reserva su explotación exclusiva, y que excepcionalmente concesiona, a estos recursos se les ha llamado bienes del dominio directo y comprende a los hidrocarburos, energía eléctrica, energía nuclear, aguas y minerales.

A esta clase de bienes de la nación, por mandato legal se les da un uso preferente para el pueblo mexicano, y son regulados y administrados directamente por la federación, y en ciertos casos se permite otorgar concesiones a favor de los particulares, tienen ante todo un destino y un uso preferente para los nacionales, a manera de elevar su nivel de vida, buscando un reparto equitativo de la riqueza pública en acatamiento a lo prescrito por los artículos 27 y 28 de la Constitución Federal.

En efecto este tipo de bienes, son definidos, administrados y controlados por el gobierno federal, para que su uso y aprovechamiento sea general para todos los mexicanos, a manera de lograr un reparto equitativo de la riqueza para elevar el nivel de vida de los más desprotegidos y para reducir las grandes desigualdades en el medio urbano y rural, combatir los monopolios y el acaparamiento de riqueza en unas cuantas manos.

Dentro de los bienes de dominio directo se encuentran las aguas nacionales, la plataforma continental, los hidrocarburos, la energía eléctrica, los zócalos submarinos, las islas de los mares territoriales, los minerales del subsuelo y sus yacimientos de donde se extraigan metales y metaloides, las piedras preciosas, las salinas, la zona marítima terrestre, el espacio aéreo, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo del mar territorial.

Corresponde a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear, se trata de otro bien del dominio directo de la nación, que solo podrá tener fines pacíficos y de bienestar para la colectividad.

Los bienes del dominio directo de la nación son inalienables e imprescriptibles y la explotación, uso y aprovechamiento por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, solamente podrá realizarse mediante concesión, con las excepciones que marca el mismo precepto constitucional, toda vez que tratándose del petróleo y de los hidrocarburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, o minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, lo mismo para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica.

Algunos bienes del dominio directo se equiparan como de uso común tal es el caso del espacio aéreo, la zona marítima terrestre, las playas de los mares, las aguas marítimas interiores, las riberas de los ríos y sus afluentes, etc.; sin embargo otros simplemente cumplen una función social y de interés público, y dada su importancia institucional se equiparan por mandato legal a bienes del dominio directo, es el caso del petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos, los minerales del subsuelo, la energía eléctrica, etc. Sin embargo todos ellos forman parte del dominio público de la nación.

Finalmente es necesario aclarar, que el dominio directo de la nación no es más que una consecuencia inmediata y directa del dominio inminente que tiene el pueblo sobre las tierras, aguas y otros recursos comprendidos sobre lo que conocemos como propiedad territorial, para que de esa forma se alcance plena eficacia en el ejercicio de su soberanía sobre el patrimonio nacional, y sobre todo para que haya un reparto y aprovechamiento equitativo de la riqueza pública en bien de la colectividad, prohibiendo algunas concesiones sobre los mismos, limitando la propiedad e inversiones extranjeras, y dejando su control y regulación exclusivamente al gobierno federal.

2.1.3 Bienes del dominio privado y su régimen jurídico.

Los bienes del dominio privado de la federación, son todos aquellos bienes inmuebles, muebles y derechos que pertenecen a sus distintas dependencias y organismos de conformidad con las leyes que los regulan, y que por su situación jurídica no cumplen una función social o de interés colectivo.

Esta clase de bienes se encuentra en una situación jurídica similar a la propiedad de los particulares, ya que pueden venderse, rentarse, permutarse o ser susceptibles de la mayoría de contratos previstos en el derecho privado, con las excepciones que marque la Ley General de Bienes Nacionales y demás ordenamientos relativos.

La Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 1º. Fracción segunda establece que, el patrimonio nacional se compone de los bienes del dominio privado de la federación, lo cual nos permite deducir que estos bienes representan una importante categoría de dicho patrimonio.

Sobre esta clase de bienes, el maestro Andrés Serra Rojas aduce que los bienes del dominio privado de la federación son aquellos bienes que no están afectos a la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo o un propósito de interés general. El Estado está en posesión de éstos bienes por cualquier título traslativo de dominio, y debe estimarse que su situación es transitoria, es decir en caso de no destinarse a un servicio público, debe desprenderse de ellos por que no es conveniente convertir al Estado en rentista. Los principales elementos de esta clase de bienes son los siguientes:

1. Forman parte del patrimonio nacional.
2. Su régimen jurídico es de derecho público y de derecho privado. En el primer caso cabe destacar a la Constitución Política Federal, a la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Agraria,, la Legislación Forestal, la Ley de Vías Generales de Comunicación, entre otros. En el segundo supuesto son aplicables el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, y el Código de Comercio.
3. Tienen una situación jurídica parecida a la propiedad de los particulares, toda vez que pueden venderse, rentarse, permutarse o donarse.
4. Pueden estar constituidos por bienes muebles, inmuebles o derechos.

5. Deben destinarse preferentemente al servicio de las distintas dependencias y organismos federales, estatales y municipales, ello nos permite afirmar que su situación jurídica es temporal o transitoria toda vez que a la brevedad posible debe utilizarse para un servicio público o para el uso común.
6. Pueden cederse a título oneroso o gratuito.
7. Deben venderse preferentemente a favor de instituciones de beneficencia pública o privada.
8. Pueden darse en concepto de indemnización para cubrir la expropiación de otros bienes por causa de utilidad pública.

Consideramos que el artículo tercero de la Ley General de Bienes Nacionales, más que clasificar los bienes del dominio privado de la federación, enumera o señala los más importantes bienes que integran esa categoría patrimonial, es por ello que en alguno de los subcapítulos siguientes haremos los comentarios respectivos, no con base a clasificación alguna, sino en orden a la numeración o señalamiento que la referida ley hace de estos bienes en cuanto a su régimen jurídico.

Régimen jurídico de los bienes de dominio privado.

El artículo 3º de la Ley General de Bienes Nacionales establece que:

Son bienes del dominio privado:

- I. *Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2º de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares. Es decir, se trata de bienes del Estado que no son del dominio público, y que por lo tanto son susceptibles de enajenación a los particulares, porque no están destinados a un uso común, no prestan un servicio público ni son catalogados como del dominio directo.*
- II. *Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 Constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;*
- III. *Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común. Se trata de bienes inmuebles que no tienen dueño cierto y conocido y que pasan por ese motivo a poder del gobierno federal.*

- IV. *Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;*
- V. *Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior. Es decir, se trata de bienes muebles que no cumplan una función pública o un servicio público en alguno de los Poderes Federales.*
- VI. *Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiriera la Federación;*
- VII. *Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiriera en el extranjero. Agregando que son los bienes que utiliza en sus embajadas o consulados.*
- VIII. *Los bienes inmuebles que adquiriera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra. También los que ya formen parte de su patrimonio y sean susceptibles por su naturaleza para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa a la declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.*

Los precitados bienes pasarán a formar parte del dominio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio público.

Los bienes de dominio privado de la federación se clasifican en bienes inmuebles y muebles, destacando de los primeros las siguientes características:

Son inembargables e imprescriptibles, son susceptibles de la mayoría de contratos regulados por el derecho civil, ya que pueden venderse, rentarse, permutarse o donarse; se rigen por normas de derecho público y privado, prioritariamente por las primeras y supletoriamente por las segundas; se destinarán preferentemente al servicio de las distintas dependencias u organismos de la federación, entidades federativas y municipios, pueden cederse a título oneroso o gratuito a favor de los gobiernos estatal o municipal o instituciones de beneficencia privada, sobre todo para impulsar el desarrollo de la vivienda de interés social o para atender algún otra necesidad fundamental de la colectividad;

Las políticas relacionadas con su registro, inventarios, catálogos, avalúos, cambios de situación jurídica son dictadas por la Secretaría de Desarrollo Social; su consideración como del dominio privado de la federación es temporal o transitoria, toda vez que deben de cambiar de régimen jurídico a la brevedad posible para no tener ociosos a esos bienes.

Respecto a las características generales de este tipo de bienes, el capítulo tercero, artículos 57 a 76 de la Ley General de Bienes Nacionales y 771 del Código Civil regulan el régimen de los bienes inmuebles del dominio privado de la federación.

En particular las características principales de estos bienes son regulados por la Ley General de Bienes Nacionales de la siguiente manera:

- Bienes inembargables, artículo 60,
- Bienes imprescriptibles, artículo 60,
- Bienes enajenables, artículos 58,62 y 63,
- Pueden cederse a título gratuito, artículos 53 a 59,
- Son susceptibles de donación, artículos 55 a 61, o enajenación a título gratuito, artículo 61.

Por lo que se refiere a los bienes muebles del dominio privado del Estado, se presentan las siguientes características:

Forman parte del patrimonio nacional; se rigen por normas de derecho público y privado; se destinarán preferentemente al servicio público de las dependencias y organismos federales, estatales y municipales; se pueden adquirir por los particulares para atender necesidades sociales a título gratuito u oneroso; de acuerdo a la Ley General de Bienes Nacionales son inembargables, no obstante se pueden adquirir por prescripción por los particulares; pueden enajenarse en subasta pública o fuera de ella.

Respecto a las características generales de este tipo de bienes, se encuentra su régimen jurídico en el capítulo VI, artículos 77 a 82 de la Ley General de Bienes Nacionales y su enumeración en el artículo 3º, fracciones V,VI y VII de dicha Ley.

2.2 Administración y formas de adquisición de los bienes del Estado.

2.2.1 La administración de los bienes del Estado.

El dominio del Estado comprende las cosas o bienes susceptibles de apropiación, que el Estado destina a la satisfacción de necesidades públicas y a las particulares del mismo, bajo la clasificación y régimen jurídico que la Constitución Federal y leyes establecen.

El dominio del Estado sobre sus bienes, comprende todos los bienes corporales e incorporales, muebles e inmuebles, que pertenecen a las diversas entidades públicas, sometidos a un régimen de derecho público y solo por excepción a un régimen de derecho privado.

El Estado tiene sobre sus bienes un verdadero derecho de propiedad y se encuentran sometidos a la jurisdicción de la federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal, de los municipios, de las instituciones paraestatales:

El régimen jurídico constitucional respecto de los bienes del Estado a cargo de la federación, se encuentra regulado por los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, tenemos que el territorio nacional, como elemento constitutivo principal de los bienes del Estado, se encuentra normado constitucionalmente en el artículo 42 que establece lo siguiente:

El territorio nacional comprende:

- I. *El de las partes integrantes de la federación;*
- II. *El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;*
- III. *El de las Islas Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el océano pacífico.*
- IV. *La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.*
- V. *Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; y*
- VI. *El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.*

Encontramos regulado el derecho de propiedad originaria del Estado sobre su territorio, en el artículo 27 primer párrafo de la Constitución Federal, en donde se consagra lo siguiente:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Igualmente tenemos a la normatividad jurídica constitucional que regula los siguientes bienes del Estado a cargo de la Federación:

- 1) Bienes bajo dominio directo de la nación. (Artículo 27 párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo constitucional).
- 2) Bienes destinados a un servicio público o al uso común (Artículos 28 párrafo diez y 132 de la Constitución).
- 3) Bienes correspondientes a propiedad nacionalizada entre los que destacan el régimen del petróleo y energía eléctrica (Art. 27, párrafos cuarto y sexto); régimen de las reservas nacionales (Art. 27 párrafo VI).

La jurisdicción y regulación de los bienes del Estado ya sea de dominio público o privado a cargo de las entidades federativas, del Distrito Federal y los municipios tienen su base jurídica en el artículo 27 fracción VI de la Constitución General de la República, el cual establece:

Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Asimismo, respecto a la jurisdicción municipal sobre bienes del Estado, el artículo 115 fracción IV establece lo siguiente:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

El maestro Andrés Serra Rojas nos dice que, de acuerdo con el régimen constitucional mexicano, el patrimonio del Estado tiene las siguientes características:

1. La nación tiene un verdadero derecho de propiedad sobre su territorio. Ningún Estado puede ejercer sobre otro territorio un poder, salvo los limitados principios de extraterritorialidad que el Derecho internacional define y concreta como derechos comunes a todos los Estados.

2. El territorio nacional con base en los principios jurídicos internos y externos es inalienable, imprescriptible y excluye cualquier otro poder.

3. El Estado tiene la propiedad originaria de su territorio que la significa un amplio derecho de goce y disposición de él.

4. El dominio nacional corresponde íntegramente al Estado mexicano y puede en virtud de este derecho, transmitirlo a personas privadas nacionales y regular su apropiación por los extranjeros, con las consiguientes prohibiciones para que gobiernos extranjeros puedan adquirir algún derecho sobre la propiedad nacional.

2.2.2. Formas de adquisición de bienes por parte del Estado.

El tema de los modos de adquirir bienes por parte del Estado se encuentra íntimamente ligado con la polémica acerca de qué clase de derecho tiene éste sobre su patrimonio. Cualquiera que sea la posición asumida en torno a esa cuestión: derecho de propiedad, propiedad de afectación, imposición soberana de dominio, etcétera; lo cierto es que hay ciertos medios jurídicos que permiten al Estado incorporar a su ámbito de actividad directa algunos bienes y comportarse con éstos como verdadero dueño.

El Estado adquiere bienes tanto por vía de derecho privado como por vía de derecho público, según actúe como particular o haga uso de su carácter de ente soberano. Adquiere bienes por vía de derecho privado cuando recibe un legado o una herencia, realiza contratos de compraventa, comodato, donación, fideicomiso, etc.

Dentro de los modos de adquisición de bienes, regulados por el derecho público, usualmente es a través de la expropiación, el decomiso, la requisición y la nacionalización.

Así las cosas, la adquisición de bienes por la Federación se realiza principalmente, en las diversas formas antes descritas, todas ellas sometidas al régimen de derecho público, aunque en algunas de ellas la ley remita al derecho privado como supletorio.

2.2.2.1 La expropiación.

Esta figura jurídica constituye el más importante de los modos de adquirir bienes que tiene el Estado dentro del derecho público. Así lo es en la actualidad, así lo fue en el pasado; lo es en nuestro derecho y lo es en numerosos casos de derecho comparado.

Sobre aspectos históricos de esta figura, el profesor Rafael Martínez Morales nos dice que *la expropiación aparece entre los medios de acción que la administración ha empleado desde siglos atrás. Ya en la época del imperio romano era utilizado, y a lo largo de los siglos que siguieron a la caída de éste fue uno de los contados instrumentos con que el poder político podía enfrentarse al gran poderío económico de la iglesia.*

*A raíz de la Revolución Francesa de 1789, la expropiación se regula como una necesaria excepción al derecho de propiedad, que tan vehementemente defiende y consagra ese movimiento, y se establece que la expropiación será siempre mediante indemnización justa, previa y en dinero.*¹⁶

La administración pública tiene necesidades apremiantes que atender, las cuales no permiten dilaciones o interrupciones. Existen bienes que forman parte de la propiedad particular que el Estado se ve obligado a expropiar impulsado por una reconocida causa de utilidad pública.

El maestro Andrés Serra Rojas define a la figura de la expropiación como un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa.

Con relación a la figura jurídica de la expropiación, el maestro Serra Rojas comenta lo siguiente:

La expropiación se justifica por los elevados fines que el estado tiene a su cargo, apremiado por las urgentes e ineludibles necesidades sociales. Un Estado soberano es el supremo regulador de la vida colectiva, por lo que el ejercicio de ese poder soberano le permite eliminar los escollos que dificulten la acción administrativa.

Podríamos concluir definiendo a la expropiación como el acto unilateral de la administración pública para adquirir bienes de los particulares, por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

¹⁶ Rafael Martínez Morales.- *Derecho Administrativo 3er. Y 4º. Cursos.*- Segunda edición, Harla, México, 1998, Pág. 53.

Los elementos de la expropiación:

La doctrina señala como elementos de la expropiación a la autoridad expropiante, el particular afectado, el bien expropiado, la causa de utilidad pública que motivó el acto y la indemnización.

En torno a la figura en análisis, la cuestión más debatida es la de utilidad pública. La Constitución Política no la define y deja al legislador la tarea de determinar, genéricamente, cuándo habrá utilidad pública para que proceda la expropiación.

Se podría afirmar que hay utilidad pública cuando un bien o servicio, material o cultural, común a un importante sector de la población, es considerado por el poder público, de primordial importancia protegerlo o proporcionarlo.

En el derecho positivo mexicano, la Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, incluye una amplia enumeración de causas de utilidad pública, dentro de las cuales cabe prácticamente cualquier situación prevista en otras leyes para expropiar, así como los casos en que la administración pública requiera bienes de los particulares para la realización de sus cometidos.

Resumiendo las disposiciones del artículo 1º de la mencionada Ley de Expropiación, habrá utilidad pública en los casos siguientes:

- a) Servicios públicos;
- b) Caminos y puentes;
- c) Parques;
- d) Embellecimiento y saneamiento de poblaciones;
- e) Conservación de lugares históricos, artísticos y de belleza panorámica;
- f) Guerra exterior o interior;
- g) Abastecimiento de artículos de consumo necesario;
- h) Impedir incendios, plagas e inundaciones;
- i) Conservación de elementos naturales explotables;
- j) Distribución de la riqueza, y
- k) Empresas de beneficio general.

La indemnización, junto con la utilidad pública, es el eje de la expropiación, resulta de gran importancia este elemento de la expropiación, sobre todo para el particular que ha visto mermado su patrimonio en virtud del acto de expropiación.

El artículo 27 de la Constitución Política Federal establece que la expropiación procederá por causa de utilidad pública y mediante indemnización. El cambio del término *previa*, consagrado en la Constitución Federal de 1857, por el de *mediante*, ha sido interpretado por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina mexicanas, como un claro deseo del poder constituyente para permitir el pago del importe de la indemnización de forma previa, simultáneamente o posterior al acto expropiatorio.

La indemnización, compensación que el Estado hace al particular por la merma efectuada en su patrimonio, está prevista en nuestro texto constitucional como esencia de la expropiación.

La constitución señala que sea el valor catastral declarado o consentido por el particular, la base para la indemnización y la ley de la materia establece un lapso máximo de un año para el pago de la misma.

Es a través de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, con el auxilio de instituciones bancarias, como se determina el monto o las bases para fijar el importe de la indemnización, usualmente muy superior al valor catastral que establece la Constitución Federal.

En cuanto al plazo para pagar, si bien ha quedado señalado que la ley permite un año, en nuestra realidad dicho pago ocurre normalmente en un plazo menor.

El procedimiento para decretar la expropiación:

La expropiación se efectúa a través de un decreto del Presidente de la República, a publicarse en el Diario Oficial de la Federación y con refrendo de los Secretarios de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Hacienda Y Crédito Público y de la dependencia directamente involucrada en el acto.

Como acto administrativo que es, y de conformidad con nuestro sistema constitucional debe de estar debidamente fundado y motivado ese decreto.

Igualmente deberá existir en el decreto presidencial, declaratoria de utilidad pública, y en virtud de la cual va a proceder la expropiación, es decir, adecuar el caso particular a la hipótesis legal, de tal manera que el decreto presidencial hace referencia a tres elementos: la declaratoria de utilidad pública, la expropiación y la incorporación del bien al dominio público.

Con motivo de la aplicación de la Ley de Expropiación, el particular afectado puede interponer recurso administrativo. Este recurso habrá de interponerse ante la secretaría expropiante en un término de 15 días.

Agotar el recurso, previamente de otro medio de defensa, será obligatorio en tanto no se trate de impugnar la constitucionalidad de la ley.

En principio, cualquier bien puede ser expropiado, sea mueble o inmueble; pero debe pertenecer a un particular, no puede concebirse que el Estado se expropie a sí mismo, en todo caso, recurre a un decreto de destino, para afectar un bien a alguna actividad, pues en tal supuesto, el bien se ya es de su propiedad.

2.2.2.2 El decomiso y la requisición.

Por medio de esta figura jurídica del decomiso pasan a propiedad del Estado los objetos, los instrumentos y el producto involucrados en la comisión de algún ilícito.

Si el delito es intencional se decomisarán los instrumentos, objetos y productos lícitos e ilícitos; si el delito no es intencional, solamente los objetos y productos ilícitos pasaran al Estado.

En los casos del decomiso, el particular pierde bienes a favor del Estado, como una sanción por su conducta ilícita (penal o administrativa).

Son relativos para conocer la naturaleza del decomiso y el destino de los bienes decomisados, los artículos 181 y 535 del Código Penal del Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de fuero Federal, y los artículos 38, 181 y 535 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Es de observar sobre la naturaleza de esta figura, que el Estado no hace depender el cumplimiento de algunos programas a los ingresos inciertos que pueda obtener por concepto de decomisos; la legislación penal ordena que el producto de éstos se destine a mejorar la administración de justicia o los propios bienes puedan utilizarse en la investigación científica.

Por lo que respecta a la requisición, ésta es una figura que surge en el derecho militar; dándose ante una situación de guerra con el exterior o conflicto interior. Por medio de ella el Estado adquiere temporalmente bienes.

El último párrafo del artículo 16 de la Constitución General de la República, establece al respecto lo siguiente:

En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

La requisición ha de ser decretada por una autoridad militar, y se tratará de una situación de excepción, debe ser mediante indemnización, la cual será proporcional a la temporal merma patrimonial que sufra el gobernado por la desposesión, y no implica perder la propiedad en definitiva, salvo tratándose de bienes percederos.

La diferencia radical entre esta figura y la expropiación, está en que debe existir una suspensión de garantías y que el particular perderá la propiedad solamente de forma temporal; además debe ir referida a bienes que necesiten los militares, como alimentos, vestuario, equipo de transporte, etc.

Existe la posibilidad de requisar servicios personales, en este caso no se trata de un modo de adquirir bienes, desde luego, pero sí derechos a favor del Estado. La requisición de trabajos personales está contemplada en la legislación federal ante situaciones catastróficas o que dañen gravemente algún servicio público importante.

Para que proceda la requisición de trabajo personal, deberá ser suspendida previamente la garantía del artículo 5º constitucional, el cual prohíbe la prestación de servicios sin consentimiento del afectado.

En nuestro derecho, y conforme a las leyes de vías generales de comunicación, se ha dado el caso de requisar instalaciones que sirven de base para la prestación de servicios públicos.

El objeto de las requisas fueron instalaciones de la propia administración pública federal, sin embargo es materia de análisis en el derecho laboral, para saber en que forma afecta a los trabajadores y a los principios que regulan la huelga.

2.2.2.3 La nacionalización.

El maestro Andrés Serra Rojas, sobre el particular considera que la nacionalización es un régimen de derecho público estricto, establecido en la Constitución, por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la nación, que en lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellos con arreglo de la ley.

Se llama también nacionalización, según el mismo maestro Serra Rojas, a la explotación de una empresa privada bajo un régimen público. Se trata pues de la sustitución de una empresa capitalista por una empresa de Estado.

El régimen de la nacionalización ha sido definido como una forma de explotación de una empresa privada bajo un régimen jurídico especial, siendo frecuente que este procedimiento se inicie a consecuencia de un primer procedimiento de expropiación.

Desde la Constitución Federal de 1917 se estableció en México un amplio régimen de nacionalización de diferente naturaleza. Posteriormente, empresas privadas fueron expropiadas creando organismos públicos, inspirados en el interés público y bajo normas de derecho público.

Como ejemplo de esas nacionalizaciones tenemos los Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos y otras empresas privadas que pasaron a ser administradas por el Estado, expidiéndose la reglamentación correspondiente.

Sobre la figura de la nacionalización que tratamos ahora, se comenta que a medida que el interés público se manifiesta con gran intensidad, el Estado tiene la obligación de asumir esa responsabilidad, retirando a los particulares, que inspirados en interés particular. No toman en cuenta frecuentemente el interés público.

Con relación al comentario anterior, en algunos países se ha llevado a cabo la nacionalización de los transportes y otras actividades comerciales e industriales reclamadas por el interés general.

No obstante, los comentarios anteriormente expresados a cerca de la nacionalización, que se han basado en la doctrina de distinguidos juristas, es interesante conocer opiniones distintas a cerca del tema, como las del maestro Rafael Martínez Morales quien al respecto afirma que la nacionalización no es un concepto jurídico, y que a través de ella, el Estado no adquiere bienes, sino que reserva una actividad a sus gobernados o reserva para sí determinado renglón de sus recursos.

Agrega el maestro Martínez Morales, que *La probable excepción en nuestro derecho la constituye la nacionalización de los bienes de corporaciones religiosas, regulada por el artículo 27 de la Carta Magna y la Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la fracción II del artículo 27 Constitucional, que existió hasta el 28 de enero de 1992, en que se les otorgó personalidad jurídica a las asociaciones religiosas. Es muy discutible si en este caso el Estado adquirió bienes o solamente declaraba que algunos debían ser inscritos como parte de su patrimonio, al cual pertenecían por el hecho de estar destinados a una corporación de tipo religioso. Por otro lado, es de mencionar que los bienes nacionalizados a las iglesias hasta enero de 1992, permanecerán en el patrimonio del Estado.*¹⁷

¹⁷ Op. Cit. pags. 62 y 63.

CAPÍTULO TERCERO

EL RÉGIMEN FINANCIERO DEL ESTADO

3.1 La potestad tributaria y la actividad financiera del Estado.

3.1.1 La potestad tributaria del Estado.

La potestad tributaria se entiende como la facultad que posee el Estado, como ente supremo, que haciendo uso de su soberanía establece tributos y exige el pago de ellos a las personas sometidas a su jurisdicción, para cubrir el gasto público.

Dicha potestad, consideramos que se justifica dado que el Estado no cuenta por sí con los medios indispensables que le permitan cumplir sus fines, como lo vemos en el primer capítulo de esta investigación, de procuración de justicia, bien común, seguridad pública y social, entre otros, por lo que es necesario que los gobernados contribuyan mediante la aportación de parte de sus riquezas para cubrir los gastos públicos que la consecución de dichos fines implique, sobre todo cuando se trata de fines que redundan en beneficio común.

Por tanto, como en toda comunidad se presentará siempre la necesidad de satisfacer intereses comunes, existirán también métodos para hacer que los integrantes de la comunidad presten su contribución material a la satisfacción de esas necesidades comunes.

En consecuencia, se justificará la facultad impositiva del Estado, por la necesidad que tiene para sufragar los gastos públicos, para beneficio de sus habitantes, debiéndose planear cada año los ingresos que respondan a esos egresos, mediante las leyes correspondientes de ingresos y egresos que son revisadas y aprobadas por el Congreso de la Unión.

Siendo obligación de todos los mexicanos, el contribuir para sufragar los gastos públicos, dicha obligación debe establecerse conforme a las leyes, y lógico es que, con fundamento en las mismas se constituya la forma de imposición, para que en el momento en que los causantes encuadren en los supuestos jurídicos de esos ordenamientos, nazca la obligación de cooperar de acuerdo a lo que se enuncie en ellas.

La potestad tributaria del Estado se va haciendo presente en la vida de los gobernados, cada vez con mas fuerza en la medida que las tareas del primero se van incrementando para la satisfacción de las necesidades de los segundos.

Así, tenemos que las contribuciones han experimentado múltiples cambios en el transcurso de la historia, siempre condicionadas por la peculiaridad y magnitud de las necesidades comunes a satisfacer, de tal manera que las modificaciones, desarrollo o decadencia de las mismas, son un reflejo del constante cambio en el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

En la antigüedad, la hacienda comienza a desarrollarse notablemente a partir de las monarquías del antiguo oriente, como sucedió en Babilonia y Egipto principalmente.

Las necesidades financieras causadas por la guerra y la actividad constructora, contribuyeron a que la administración fiscal ocupara a veces el puesto más destacado dentro de la administración estatal.

En cuanto a la cultura griega, se sabe que ésta no contaba inicialmente con técnicas recaudadoras tan avanzadas como las de los babilonios, cuyos documentos históricos encontrados de éstos últimos, nos dan una idea bastante exacta de la importancia y variedad de los tributos establecidos.

En el Estado griego, los gastos públicos eran relativamente pequeños en los primeros tiempos de Grecia, produciéndose casi solo en ocasión de fiestas o celebraciones religiosas especiales, o con motivo de construcciones públicas. Debido a que los tributos establecidos para cubrir este tipo de gastos eventuales, tenían la característica de ser básicamente voluntarios, y recaudados por particulares, no se apreciaba un real ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

En cuanto al imperio romano, el ejercicio de su facultad tributaria no se caracteriza por la aplicación de impuestos interiores, sino por la explotación fiscal de los nuevos territorios conquistados y de los pueblos sometidos; es precisamente Roma la que en ejercicio de su potestad tributaria, ofrece el ejemplo típico de una economía estatal fundada en contribuciones estables sobre los pueblos vencidos.

La tributación del ciudadano romano se desarrolla con escasa intensidad, se le obliga únicamente al pago del *tributum*, contribución ocasional, cuyos ingresos sirven para el pago de las tropas, de tal manera que al aumentar los ingresos de los territorios conquistados, el *tributum* se recauda cada vez con menor frecuencia.

Por lo que se refiere al establecimiento de los tributos en la época medieval, debido a las escasas necesidades estatales, se cubren en su mayoría por aportaciones voluntarias en especie. El patrimonio de la corona continúa siendo la principal fuente de los ingresos del soberano.

El vasallo debía cumplir para su señor con obligaciones de prestación de servicios y de carácter económico. Las primeras consistían en hacer guardias en el castillo del señor y acompañarlo en la guerra, mientras que en las segundas se encontraban las aportaciones en dinero. Si el vasallo vendía su feudo, debía tener la aprobación del señor y pagar un impuesto; la servidumbre matrimonial era una cantidad que se pagaba por el siervo o sierva que se casaba con persona extraña al feudo, siendo esta cantidad normalmente muy elevada; la mano muerta otra contribución consistente en el derecho del señor para apoderarse de la herencia de sus siervos cuando éstos morían sin dejar hijos.

La potestad tributaria, más de los señores feudales que de los estados monárquicos en esta época medieval, se ejerce a través de los referidos ejemplos de derechos feudales, en los que como se puede apreciar, se encuentra el origen de diversos impuestos que existen en la actualidad. Como ejemplo, las prestaciones de carácter personal, se fueron sustituyendo con el tiempo por prestaciones en dinero; los impuestos sobre transmisiones hereditarias han subsistido hasta nuestros días.

En México, la obligación tributaria para el sostenimiento del Estado se encuentra regulada en la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se dispone que:

Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del estado o municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

3.1.1.1 Antecedentes de los tributos en México.

La organización tributaria sobre impuestos a los pueblos sometidos por los Aztecas era de dos clases, la primera se aplicaba a los pueblos sometidos por la fuerza de las armas, en este caso eran tributos que se cobraban con la intervención del calpexis, mayordomo o cobrador de tributos, nombrado por los aztecas.

En los casos antes señalados, se les permitía a los pueblos vencidos, elegir libremente a su gobernados, conservando su completa autonomía o independencia en su régimen propio, o por el contrario también podía imponérseles señor o tecuhtli, por nombramiento de quien los había conquistado.

Los tributos obligados a pagar los pueblos sometidos a los aztecas podían ser en especie o mercancía. Esta clase de tributos era señalada según la característica de cada provincia, de acuerdo también a su población, a su riqueza, y consistían en algodón, cacao molido, águilas vivas, plumas finas, por mencionar los principales. *Los pueblos tributaban según se encontraran en tierras frías o calientes, casi todos ellos tenían la obligación de contribuir con diversos tipos de mantas, e incluso con hombres para la guerra.*¹⁸

Las épocas señaladas para el pago, variaban según la naturaleza de los tributos, generalmente se pagaban cada 80 días.

La segunda categoría en la organización tributaria de los aztecas, era la de los pueblos que se daban en la paz, que solamente entregaban sus tributos conservando su plena autonomía.

Ahora bien, los tributos internos que deberían pagar los propios mexicas o aztecas, eran de tres clases:

- a) Los que pagaban a sus señores naturales;
- b) Los tributos religiosos;
- c) Los tributos de tiempo de guerra.

Los pueblos tenían sus tierras seleccionadas para cultivo común, y otras para el pago de los gastos públicos y tributos.

Los tributos religiosos debían ser obtenidos para el sostenimiento y gastos de reparación de los templos, y para ello tenían dedicadas grandes extensiones.

A nadie le valía excusa ni pretexto para exceptuarse del pago de los tributos; si pobre, debía de trabajar, si enfermo, esperaba que sanase; los exactores tenían facultad inclusive de vender como esclavos a los insolventes.

Por lo que respecta a la etapa virreynal, podemos notar que los ingresos estaban divididos en tres ramas:

La primera se refería a la masa común de la Real Hacienda, la segunda la segunda era la de las ramas destinadas a España y la tercera era la de las ramas ajenas que no pertenecían al gobierno y estaban bajo la administración o inspección de éste.

¹⁸ *México a Través de los Siglos*, Tomo I, México, 1979.

Así mismo, la anterior clasificación se encontraba dividida en cuatro grupos o clases:

1. Se llamaban ingresos comunes y servían para cubrir los gastos del virreynato;
2. Se dominaban remisibles, porque sus productos líquidos se remitían a la metrópoli;
3. Se conocían con el nombre de particulares por estar destinados a objetos especiales;
4. Se les conocía con el nombre de ajenas por no pertenecer al erario, teniendo el gobierno solo el encargo de facilitar su buena administración.

Ahora bien, en época posterior, con el inicio del movimiento de independencia y conforme los progresos de la insurrección, las rentas vivieron una decadencia inesperada, los muchedumbres corrían abandonando los campos, los trabajadores y artesanos dieron reposo a sus cotidianas tareas, faltaron brazos a la agricultura, seguridad al comercio, fábricas y minas se vieron paralizadas en sus productos y en sus rendimientos.

Ante este detrimento de los ingresos, se unió el aumento de los gastos motivados por las dotaciones del ejército para ponerlo en pie de guerra, costo de provisiones y pertrechos, teniendo que recurrir el gobierno virreynal a consumir todos sus recursos y a solicitar empréstitos y sobre todo a aumentar los impuestos.

El sistema de rentas quedó por completo desequilibrado, complicándose con la corrupción de empleados y defraudadores.

Por lo que respecta a la etapa siguiente, es decir, durante la república restaurada, los ingresos provenían de contribuciones como las alcabalas y la captación, de muy difícil cobro, como los prediales o de escaso rendimiento como las multas.

La federación, durante esta época se reservaba siempre las rentas más jugosas, apoyándose por la constitución, que prohibía a los estados gravar las ramas destinadas a ésta.

3.1.2 La actividad financiera del Estado.

Como un complemento de lo que es el patrimonio del Estado, o de los diversos aspectos que lo integran, es necesario abordar su régimen financiero, con el fin de conocer mejor los mecanismos e instrumentos que utiliza para allegarse de recursos pecuniarios para subsistir y sobre todo para poder cumplir sus múltiples tareas públicas.

La actividad del Estado cada vez resulta más compleja ante el desmedido crecimiento demográfico, la falta de fuentes de trabajo para la población económicamente activa, la creciente deuda pública, y la frecuente desviación de recursos oficiales, factores que repercuten negativamente en la satisfacción equitativa de las necesidades y demandas sociales.

El régimen financiero del Estado moderno es complicado, por la cada vez mayor diversidad de actividades que realiza. Por ello, para el mejor desarrollo de este capítulo debemos precisar dos conceptos que guardan entre sí estrechas relaciones ya que ellos tienen como objeto conocer la actividad de la Hacienda Pública.

Tales conceptos son Finanzas Públicas y Derecho Financiero.

3.1.2.1 Las finanzas públicas.

Las finanzas públicas son de reciente creación ya que su origen no se remonta más allá de la Revolución Francesa; anteriormente esta importante actividad del Estado se ubicaba dentro de la economía política, pero al ir adoptando características propias, se separó de ésta ciencia para constituir una disciplina autónoma.

El maestro Serra Rojas indica que *La palabra finanzas viene del francés finances y ésta de la palabra finatio, de la raíz finis que significa acabar, poner término mediante pago o simplemente una prestación pecuniaria. En su origen financiar es pagar, y su sentido se ha extendido a la manera de obtener dinero y a su empleo y utilización.*¹⁹

¹⁹ Andrés Serra Rojas, Op. Cit. pág. 9.

Por su parte el maestro Ernesto Flores Zavala manifiesta al respecto que de acuerdo al pensamiento de Francisco Nitti, la ciencia de las finanzas públicas es *aquella que tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales para su vida y su funcionamiento y también la forma en que esas riquezas serán utilizadas.*²⁰

De acuerdo con lo anterior, la ciencia de las finanzas públicas comprende dos partes fundamentales: Una que se refiere a las reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado o de cualquier otro Poder Público (federación entidades federativas, municipios), y otra que se refiere a la aplicación correcta, por parte de los poderes públicos, de sus ingresos.

Concluimos así que la ciencia de las Finanzas Públicas es el conjunto de ordenamientos técnicos a que se sujeta la actividad del Estado, o de cualquier otro organismo público encaminado a la obtención de los recursos indispensables para la satisfacción de sus necesidades propias y de la colectividad.

De tal manera que los principios técnicos a que está sujeta la actividad financiera se dirigen a proporcionar al ente público, los medios necesarios para recuperarse los recursos económicos así como las formas más adecuadas de hacer las erogaciones en beneficio de la colectividad.

Es importante señalar que la actividad financiera del Estado no se limita a su ciclo fundamental sobre ingresos y egresos público, su acción va más allá.

A propósito de la actividad financiera del Estado, el maestro Miguel Acosta Romero la describe como *Aquella que realiza para obtener los fondos necesarios destinados a satisfacer las necesidades públicas; es decir, puede tener un doble aspecto, entradas y salidas, activo y pasivo, gastos e ingresos. Esta actividad del Estado, desde luego, se desenvuelve en un plano nacional fundamentalmente, no persigue fines de lucro, pues es satisfacción de las necesidades para el progreso del Estado.*²¹

A través de la actividad financiera se deben realizar importantes estrategias, por ejemplo impulsar una adecuada política de estímulos fiscales, otorgar exenciones fiscales en aquellos casos que por justicia y necesidad social así se requiera, no se deben establecer cargas tributarias excesivas, arbitrarias o desproporcionadas; impulsar y proteger las exportaciones de bienes y servicios.

²⁰ Ernesto Flores Zavala, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, México, 1998.*

²¹ Miguel Acosta Romero, Op. Cit. pág. 378.

Igualmente la actividad financiera del Estado cuenta con tres momentos fundamentales, los cuales son:

- a) El de obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por institutos de derecho privado, como es la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de institutos de derecho público, por ejemplo los diversos tipos de tributos, la contratación de empréstitos y la emisión de bonos;
- b) La gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente;
- c) la realización de un conjunto extenso de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de servicios públicos y diversas actividades que el Estado realiza.

3.1.2.2 El Derecho financiero.

El maestro Sergio Francisco de la Garza define al Derecho financiero como *el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos; en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos.*²²

Del análisis al contenido de las diversas definiciones que sobre el derecho financiero han formulado destacados doctrinarios, podríamos en resumen definir al derecho financiero como un conjunto de normas jurídicas de derecho público que regulan los ingresos y egresos del Estado.

Esto es, se trata de los preceptos legales que nos precisan la forma de establecer las contribuciones y demás ingresos por vías de derechos público y privado; así como las normas concernientes a la recaudación, administración y erogación de dichos ingresos, incluyéndose las relativas a la explotación y aprovechamiento de los bienes patrimoniales del propio Estado, y que llevan como finalidad la atención de necesidades sociales.

²² Sergio Francisco de la Garza, Op. Cit. pág. 13.

En una forma tradicional los estudiosos del derecho financiero, lo han dividido en tres ramas o grupos de normas jurídicas que guardan cierta similitud con los tres momentos o fases en que se divide la actividad financiera del Estado, que como ya nos referimos con anterioridad, consisten en la obtención, el manejo y la erogación de recursos para cubrir el gasto público, derivándose de ésta manera del Derecho financiero, el Derecho fiscal; patrimonial, y presupuestal o presupuestario.

La primera de las tres importantes actividades financieras del Estado concerniente a la obtención de recursos, ésta se regula de manera especial a través del derecho fiscal, también conocido por algunos estudiosos como derecho tributario, el cual comprende ante todo, las normas concernientes al capítulo de ingresos públicos, y dentro de los objetivos de esta subdivisión del derecho financiero, son fundamentales los siguientes:

- El estudio de las fuentes que da origen a las normas tributarias;
- Estudiar las relaciones con otras ramas del derecho y ciencias sociales;
- Conocer los métodos de interpretación y aplicación de las normas tributarias;
- Analizar y determinar el poder tributario federal y estatal;
- Conocer el nacimiento de la determinación, la exigibilidad y la extinción de la obligación tributaria;
- Determinar y establecer las infracciones, las sanciones y los delitos fiscales;
- Establecer las normas y procedimientos relativas a los medios de defensa en materia fiscal.

Ahora bien, por lo que se refiere al manejo de los recursos, como la segunda actividad desarrollada por las finanzas públicas, ésta se encuentra regulada en lo general, desde luego, por el derecho financiero, pero de manera particular o especial por el llamado derecho patrimonial.

El derecho patrimonial se integra por una serie de normas jurídicas de orden público a través de las cuales se regulan los bienes que le pertenecen en propiedad al Estado, mismos que se dividen, como lo vimos en capítulo segundo del presente trabajo, en dos importantes categorías conocidas como bienes del dominio público y bienes del dominio privado. La normas que integran el derecho patrimonial también regulan la adquisición, administración, uso, destino, control, cuidado y conservación de los bienes del Estado.

El derecho patrimonial es estudiado dentro del derecho administrativo, de tal manera que su sistema normativo debe ser motivo de conocimiento y análisis en forma separada para la federación, entidades federativas y municipios.

Finalmente, la tercera actividad financiera del estado, se encuentra regulada de manera particular por el conocido derecho presupuestario, el cual se integra por todas aquellas normas jurídicas relativas a la preparación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos de ingresos y de egresos y a las normas sobre rendición de cuentas y sobre responsabilidades de los servidores públicos por los daños o perjuicios que le ocasionan al Estado como a los particulares.

Para realizar una sana, correcta y eficaz política económica, la elaboración de dichos presupuestos representan el elemento esencial de la vida nacional.

En ese sentido, podemos definir a un presupuesto como un acto público anual de previsión y autorización previa, que contiene los ingresos que debe percibir una esfera de gobierno, ya sea la federación, las entidades federativas y los municipios, así como los gastos que deban realizar cada una de dichas esferas de gobierno en relación con la prestación de servicios públicos y la atención de otras necesidades sociales que deben afrontarse en un año fiscal.

3.2 Los ingresos y egresos del Estado.

3.2.1 Los ingresos del Estado.

Como todos sabemos, el sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado, implica necesariamente gastos que éste debe atender, procurándose para ello los recursos indispensables.

El dinero que año con año recibe el Estado en sus tres esferas de competencia es lo que comúnmente conocemos como ingresos públicos, ello como consecuencia del ejercicio de su potestad tributaria y por la realización de otra serie de actos o actividades de derecho público y privado.

De tal manera que en la realización de sus actividades concretas y en la atención de las necesidades sociales, por ejemplo de seguridad, educación, salud, vivienda, de construcción de obras públicas, por mencionar las consideradas más importantes, el Estado se allega de los elementos pecuniarios para producir, obtener y aplicar los satisfactores a esas necesidades sociales.

Una de las formas por medio de las cuales el Estado Mexicano se procura recursos, es a través del establecimiento y fijación de contribuciones, que aplica mediante el ejercicio del poder público y potestad tributaria, como prerrogativas inherentes a su soberanía, de tal manera que la obligación de contribuir no constituye una obligación contractual ni es regida por las leyes civiles, sino una carga establecida por decisión unilateral del Estado, sometida a las normas de Derecho Público.

Ahora bien, la forma en que se decretan tales contribuciones, es mediante la Ley de Ingresos de la Federación, que al decir del maestro Francisco de la Garza *no es más que una lista de conceptos por virtud de los cuales, puede percibir ingresos el gobierno, sin especificar, salvo casos excepcionales, los elementos de los diversos impuestos que en la misma se señalan, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor.*²³

Una vez consideradas las breves referencias sobre la necesidad de los ingresos públicos y la justificación de su establecimiento, analizaremos a continuación su clasificación, para posteriormente conocer la situación actual de las contribuciones establecidas por el Estado Mexicano en la Ley de Ingresos.

3.2.1.1. Clasificación de los ingresos del Estado.

Los ingresos públicos han sido clasificados con diferentes denominaciones, enfoque o criterios, tenemos así a los llamados ingresos ordinarios y extraordinarios; o bien a los que se les identifica como ingresos tributarios e ingresos financieros.

Los ingresos ordinarios son los que tienden a cubrir las necesidades fundamentales del Estado en cada uno de sus ejercicios fiscales y para ese efecto, se expide para la federación, las entidades federativas y para los municipios la ley de ingresos respectiva, misma que viene a enumerar los ingresos relativos a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aportaciones de seguridad social, productos, aprovechamientos, empréstitos, y bonos de deuda pública.

Cabe aclarar que para las entidades federativas y municipios a la luz de los Convenios de Coordinación Fiscal, han surgido los ingresos denominados participaciones de tributos federales y locales, que también se equiparan a ingresos ordinarios. Esta nueva clase de ingresos se analizará con más detalle en el cuarto y último capítulo del presente trabajo.

²³ Sergio Francisco de la Garza, Op.Cit. pág. 332.

Los ingresos extraordinarios son aquellos que debe percibir el Estado sólo en épocas de crisis económicas, por alguna calamidad social producto de fenómenos naturales o de otras circunstancias que pongan al gobierno en una situación de emergencia financiera, o cuando hay un notable y contraproducente déficit presupuestal; en tales circunstancias la doctrina del derecho fiscal señala a los empréstitos, a la emisión de moneda, a los impuestos extraordinarios o derechos extraordinarios, como ejemplos de dichos ingresos a los que se debe recurrir.

Sobre este tipo de ingresos denominados extraordinarios, cabe también hacer la observación, en el caso de los empréstitos, para el Estado Mexicano en sus tres esferas de gobierno, se han convertido en ingresos ordinarios dado que año con año se hace uso de ellos. La forma desmedida y en ocasiones irresponsable en el uso de esta posibilidad de ingresos, ha propiciado el fuerte endeudamiento y como consecuencia la crisis económica que hemos estado padeciendo; por lo tanto este ingreso se debería restringir y darle un uso mas moderado y productivo.

Los ingresos tributarios, continuando con el análisis de la clasificación doctrinaria, son aquellos que decreta el Estado con carácter general y obligatorio mediante la expedición de las leyes respectivas, y cuya finalidad es la de cubrir el gasto público, dentro de esta categoría encontramos a los impuestos, los derechos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones o aportaciones de mejoras, incluyéndose sus accesorios legales: multas, recargos, indemnizaciones y gastos de ejecución.

Los ingresos derivados de financiamientos, de conformidad con la doctrina del derecho fiscal, son los demás ingresos del Estado distintos a las contribuciones que percibe en cada ejercicio fiscal apoyándose en preceptos de derecho público y privado, dentro de ellos cabe encuadrar a los productos, los aprovechamientos, los empréstitos, la emisión de moneda, los bonos de deuda.

Por lo que respecta a los ingresos extraordinarios o derivados del financiamiento, el más importante lo constituye el de los empréstitos, que son créditos o préstamos que se otorgan a una entidad pública por una institución nacional o internacional de crédito, o por un gobierno extranjero para completar el gasto público y ante la carencia o limitación de los ingresos ordinarios de un Estado determinado, y especialmente puede ser a favor de la federación, entidades federativas o municipios.

La Ley de Ingresos.

La ley de ingresos, es un acto legislativo de la federación o de las entidades federativas expedida por sus respectivos poderes legislativos, el cual determina los ingresos que deben percibir en un año fiscal, que comienza con el año natural, una entidad pública, por lo general se trata de un catálogo o lista general de los diversos arbitrios o conceptos de los citados ingresos que van a estar destinados a cubrir el gasto público en sus respectivas esferas de gobierno.

Sobre el fundamento jurídico para la emisión de la ley de ingresos, en el ámbito federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73 fracción VII, faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

En cuanto al procedimiento para establecer la ley de ingresos, el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política Federal, estatuye como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados entre otras las siguientes; *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 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.

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.

Las clasificaciones de los ingresos que se comentaron con anterioridad, son o muy teóricas o poco comprensivas, pues por ejemplo, el Código Fiscal de la Federación, ni legislaciones fiscales de las entidades como el Distrito Federal, abarcan absolutamente todos los ingresos que en realidad percibe el Estado en un ejercicio fiscal comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre, por lo que se considera necesario tener un panorama más amplio y claro de los ingresos que en realidad se perciben, y la mejor manera de conocerlos es en el contenido de la Ley de Ingresos tanto de la Federación como del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal del 2002, que a continuación se transcriben.

**LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN
PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002.**

1°.- En el ejercicio fiscal de 2002, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

<i>Concepto</i>	<i>Millones de Pesos.</i>
A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	1'026,235.5
I. Impuestos:	806,200.0
1. Impuestos sobre la renta.	356,869.2
2. Impuesto al activo.	10,865.3
3. Impuesto al valor agregado	223,738.1
4. Impuesto especial sobre producción y servicios	155,075.1
A. Gasolina y diesel.	125,759.3
B. Bebidas alcohólicas.	3,183.6
C. Cervezas y bebidas refrescantes.	11,084.3
D. Tabacos labrados.	9,842.2
E. Telecomunicaciones.	3,830.8
F. Aguas, refrescos y sus concentrados.	1,374.9
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	9,838.9
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.	4,877.9
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.	0.0
8. Impuestos a los rendimientos petroleros.	0.0
9. Impuesto al comercio exterior:	28,899.8
A. A la importación.	28,899.8
B. A la exportación.	0.0
10. Impuesto sustitutivo del crédito al salario.	0.0
11. Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios	8,751.4
11. Accesorios.	7,284.3

II. Contribuciones de Mejoras:	10.0
Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.	10.0
III. Derechos:	140,994.8
1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:	6,393.6
A. Por recibir servicios que preste el Estado.	6,172.8
B. Por la prestación de servicios exclusivos a cargo del Estado, que prestan Organismos Descentralizados.	220.8
2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.	8,795.5
3. Derechos sobre la extracción de petróleo.	85,997.4
4. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.	38,239.6
5. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.	1,568.7
6. Derecho sobre hidrocarburos.	0.0
IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.	100.0
V. Productos:	5,978.8
1. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.	258.8
2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado:	5,720.0
A. Explotación de tierras y aguas.	0.0
B. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.	11.3
C. Enajenación de bienes:	380.6
a) Muebles.	310.7
b) Inmuebles.	69.9
D. Intereses de valores, créditos y bonos.	4,149.9
E. Utilidades:	1,117.1
a) De organismos descentralizados y Empresas de participación estatal.	0.0
b) De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	560.5
c) De Pronósticos para la Asistencia	521.9
d) Otras.	34.7
F. Otros.	61.1

VI. Aprovechamientos:	72,951.9
1. Multas.	614.6
2. Indemnizaciones.	439.0
3. Reintegros:	258.7
A. Sostentamiento de las Escuelas Artículo 123.	23.1
B. Servicio de Vigilancia Forestal.	0.0
C. Otros.	235.6
4. Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.	1,613.6
5. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
6. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
7. Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.	0.0
8. Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.	0.0
9. Cooperación de los Gobiernos de los Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.	0.0
10. 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud..	0.0
11. Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.	444.0
12. Participaciones señaladas por la ley Federal de Juegos y Sorteos.	195.3
13. Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.	0.0
14. Aportaciones de contratistas de obras públicas.	16.9
15. Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal:	5.0
A. Aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.	0.0
B. De las reservas nacionales forestales.	0.0
C. Aportaciones al instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.	0.0
D. Otros conceptos.	5.0
16. Cuotas compensatorias.	223.2
17. Hospitales Militares.	0.0
18. Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del Derecho de Autor.	0.0

19. <i>Recuperaciones de capital:</i>	46,500.0
A. <i>Fondos entregados en fideicomiso, a favor de entidades federativas y empresas públicas.</i>	0.0
B. <i>Fondos entregados en fideicomiso a favor de empresas privadas y a particulares.</i>	0.0
C. <i>Inversiones en obras de agua potable y Alcantarillado.</i>	0.0
D. <i>Desincorporaciones.</i>	38,500.0
E. <i>Otros.</i>	8,000.0
20. <i>Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.</i>	8.4
21. <i>Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios.</i>	0.0
22. <i>Provenientes del programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras.</i>	0.0
23. <i>No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.</i>	0.0
24. <i>Otros.</i>	22,633.2
A. <i>Remanente de operación del Banco de México.</i>	0.0
B. <i>Utilidades por Recompra de Deuda.</i>	2,500.0
C. <i>Rendimiento mínimo garantizado.</i>	10,733.0
D. <i>Otros.</i>	9,400.2

B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS. 378,628.3

VII. Ingresos de organismos y empresas: 286,935.4

1. <i>Ingresos propios de organismos y empresas:</i>	286,935.4
A. <i>Petróleos Mexicanos.</i>	144,042.7
B. <i>Comisión Federal de Electricidad</i>	107,120.6
C. <i>Luz y Fuerza del Centro.</i>	2,657.8
D. <i>Caminos y Puentes Federales de Ingresos.</i>	1,590.5
C. <i>Lotería Nacional.</i>	979.9
D. <i>Instituto Mexicano del Seguro Social.</i>	6,419.5
E. <i>Instituto del Seguro Social al Servicio de Trabajadores del Estado.</i>	24,124.4
2. <i>Otros ingresos de empresas de participación estatal.</i>	0.0

VIII. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.	91,692.9
1. <i>Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.</i>	0.0
2. <i>Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.</i>	91,692.9
3. <i>Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los Patrones.</i>	0.0
4. <i>Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.</i>	0.0
5. <i>Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.</i>	0.0
C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS.	58,470.5
IX. Ingresos derivados de financiamientos:	58,470.5
1. <i>Endeudamiento neto Gobierno Federal:</i>	88,997.4
A. <i>Interno.</i>	88,997.4
B. <i>Externo.</i>	0.0
2. <i>Otros financiamientos:</i>	18,276.3
A. <i>Diferimiento de pagos.</i>	18,276.3
B. <i>Otros.</i>	
3. <i>Superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo (se resta).</i>	48,803.2
TOTAL:	1,463,334.3

**LEY DE INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2002.**

ARTÍCULO 1.- *En el ejercicio fiscal 2002 el Distrito Federal percibirá los ingresos provenientes de la recaudación por los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:*

	MILES DE PESOS
I. IMPUESTOS:	13,970,423.6
1. Predial.	6,446,842.0
2. Sobre Adquisición de Inmuebles.	1,176,140.4
3. Sobre Espectáculos Públicos.	116,235.7
4. Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos.	136,490.8
5. Sobre Nóminas.	5,688,564.5
6. Sobre Tenencia o Uso de Vehículo.	333,686.6
7. Para la Prestación de Servicios de Hospedaje.	72,463.6
II. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS:	14,978.3
III. DERECHOS:	5,466,652.9
1. Por la Prestación de Servicios por el Suministro de Agua.	3,059,386.3
2. Por la Prestación de Servicios del Registro Público de la propiedad o del Comercio y del Archivo General de Notarías.	400,622.0
3. Por los Servicios de Control Vehicular.	1,046,586.0
4. Por los Servicios de Grúa y Almacenaje de Vehículos.	20,494.3
5. Por el estacionamiento de Vehículos en la Vía Pública.	32,698.3
6. Por el Uso o Aprovechamiento de Inmuebles.	40,816.9
7. Por Cuotas de Recuperación por Servicios Médicos.	12,571.2
8. Por la Prestación de Servicios de Registro Civil.	99,823.8
9. Por los Servicios de Construcción y Operación Hidráulica y por la autorización para usar las redes de agua y drenaje.	119,997.5
10. Por Servicios de Expedición de Licencias.	208,031.9
11. Por los Servicios de Alineamiento y Señalamiento de Número Oficial y de Expedición de Constancias de Zonificación y de Uso de Inmuebles.	46,901.0
12. Por Descarga a la Red de Drenaje.	105,481.3
13. Derechos por el Servicio de Recolección y Recepción de Residuos Sólidos	1,908.1
14. Derechos por el Uso de Centros de Transferencia Modal.	15,142.8

15. <i>Por la Supervisión de las Obras Públicas Sujetas a Contrato, así como la Auditoría de las mismas.</i>	118,923.4
16. <i>Otros Derechos.</i>	127,268.1

IV. CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES: 1.0

V. ACCESORIOS: 584,715.6

VI. PRODUCTOS: 7,203,700.2

1. <i>Por la prestación de Servicios que corresponden a funciones de Derecho Privado.</i>	6,839,970.2
a) <i>Policía Auxiliar.</i>	4,755,230.9
b) <i>Policía Bancaria e Industrial.</i>	2,084,000.0
c) <i>Otros.</i>	739.3
2. <i>Por el Uso, Aprovechamiento o Enajenación de Bienes del Dominio Privado</i>	363,730.0
a) <i>Tierras y Construcciones.</i>	51,611.0
b) <i>Enajenación de Muebles e Inmuebles.</i>	50,000.0
c) <i>Planta de Asfalto.</i>	124,390.5
d) <i>Productos que se destinen a la unidad generadora de los mismos.</i>	1.0
e) <i>Venta de Hologramas de la verificación Vehicular Obligatoria.</i>	127,594.2
f) <i>Otros.</i>	10,133.3

VII. APROVECHAMIENTOS: 998,629.6

1. <i>Multas de Tránsito.</i>	88,145.5
2. <i>Otras Multas Administrativas, así como las impuestas por Autoridades Judiciales y recuperación del daño denunciado por los Ofendidos.</i>	200,812.4
3. <i>Recuperación de Impuestos Federales.</i>	576,495.5
4. <i>Venta de Bases para Licitaciones Públicas.</i>	12,590.6
5. <i>Por el Uso de Vías y Áreas Públicas para el Ejercicio de las Actividades Comerciales.</i>	31,409.3
6. <i>Aprovechamientos que se Destinen a la Unidad Generadora de los mismos.</i>	1.0
7. <i>Sanciones, Responsabilidades e Indemnizaciones.</i>	19,506.4
8. <i>Resarcimiento y Reintegros.</i>	29,554.9
9. <i>Seguros, Reaseguros, Fianzas y Cauciones.</i>	1.0
10. <i>Donativos y Donaciones.</i>	1.0
11. <i>Otros no especificados.</i>	40,112.5

VIII. ACTOS DE COORDINACIÓN DERIVADOS DEL ACUERDO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA:	5,253,957.4
1. <i>Por la participación de la Recaudación del impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.</i>	3,960,745.3
2. <i>Por la participación de Recaudación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.</i>	1,214,334.0
3. <i>Por incentivos de Fiscalización y Gestiones de Cobro.</i>	46,986.4
4. <i>Por Multas Administrativas impuestas por Autoridades Federales, no Fiscales.</i>	31,891.7
IX. PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES.	25,516,125.7
1. <i>Por el Fondo General de Participaciones.</i>	23,055,109.2
2. <i>Por el Fondo de Fomento Municipal.</i>	2,059,949.4
3. <i>Participaciones en impuestos Especiales sobre producción y servicio.</i>	401,067.1
X. TRANSFERENCIAS FEDERALES.	5,783,973.1
1. <i>Aportaciones Federales.</i>	4,505,597.7
a) <i>Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.</i>	1,611,547.0
b) <i>Fondo de Aportaciones Múltiples.</i>	828,205.6
c) <i>Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal.</i>	215,956.7
d) <i>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.</i>	1,849,888.4
2. <i>Programas con Participación Federal.</i>	1,278,375.4
a) <i>Convenios con la federación.</i>	67,000.0
b) <i>Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.</i>	1,211,375.4
XI. ORGANISMOS Y EMPRESAS.	6,832,517.8
XII. ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES.	700,000.0
XIII. ENDEUDAMIENTO NETO.	5,000,000.0
XIV. PRODUCTOS FINANCIEROS.	552,411.8
TOTAL.	77,962,451.6

3.2.2 Los egresos del Estado.

El gasto público.

Como es sabido, hasta la Edad Media, propiamente en la época feudal, no existía un concepto preciso de servicio público o de bienestar colectivo y por tanto, no existía el concepto moderno de gasto público, ya que el rendimiento de los impuestos que el señor establecía, se destinaba a su propio beneficio o al de la clase dominante.

Con la desaparición del sistema feudal, surgen las nacionalidades, y como ya se comentó al inicio de este capítulo, en el siglo XIX, con la Revolución Francesa, se inició la constitución del Estado moderno.

Es pues a partir del nacimiento del Estado moderno, cuando las necesidades colectivas crecen en forma más que proporcional a los recursos disponibles, de ahí el imperativo que tiene el Estado de jerarquizarlas; ahora bien, como ya se comentó, el Estado para realizar sus funciones, necesita contar con los recursos suficientes, y una vez que los obtiene, a través del ejercicio de la facultad tributaria, los aplica a través del gasto público que materializa a través de sus egresos.

De la misma manera que el sostenimiento de las actividades de tipo privado exige un cálculo de ingresos, y al mismo tiempo de una previsión de gastos, el desarrollo de las actividades del Estado, que constituye la más vasta de las empresas, requiere con mayor atención de dichos cálculos y previsiones.

Por lo mismo, la inversión de los fondos públicos no debe quedar al arbitrio de la administración, ya que si así se procediera, vendría un desorden perjudicial a la eficaz atención de los servicios públicos, que aquélla tiene encomendados. Para evitar tales consecuencias, el gasto público debe sujetarse a un programa determinado que prevea todas las necesidades que reclaman satisfacción, atendiéndolas por orden de prioridad.

Sin embargo hay que tener presente que la estructura del gasto público está condicionada o determinada esencialmente, por los fines de la política general del Estado, de tal manera que la estructura del gasto público en un país en proceso de desarrollo, será distinta a la de un país altamente industrializado.

Por otro lado, a través del gasto, el Estado devuelve a la comunidad las cantidades que obtiene de la misma por concepto de impuestos. Dicha devolución podrá ser, en forma de bienes y servicios, tales como la salud, educación, comunicaciones, asistencia social, entre otros.

3.2.2.1 El presupuesto de egresos, su preparación y regulación.

Al presupuesto público, en su más amplia acepción, se le considera la guía y expresión de la política económica del gobierno y es uno de los componentes indispensables de la contabilidad gubernamental.

Si bien el proceso general es el que determina los gastos gubernamentales, las decisiones específicas se adoptan en la elaboración del presupuesto de egresos. Documento mediante el cual se asignan los fondos públicos a los programas de los poderes públicos por realizarse en un año fiscal, con el firme propósito de que todos sus gastos e inversiones queden debidamente especificados y protegidos con dicho documento.

El presupuesto es el programa de acción del Estado, expresado en cifras y sancionado por los representantes de la ciudadanía, es decir, el Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados, da al Ejecutivo competencia para aprobar y para efectuar gastos dentro de los límites de los créditos que se hayan aprobado.

Desde el punto de vista jurídico, el presupuesto de egresos es el documento relativo a la previsión de ingresos y gastos públicos, formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación de cada país.

Desde el punto de vista económico, el presupuesto es el programa de trabajo que el Estado se propone realizar en un período determinado, generalmente de un año.

Como el presupuesto es el reflejo fiel de las actividades económicas, jurídicas y políticas de un país, es lógico que presente en las diversas naciones estructuras diferentes, adecuadas a las necesidades y posibilidades de cada Estado.

No obstante lo anterior, podemos mencionar una serie de características comunes a todos los presupuestos de los Estados modernos, que constituyen la esencia de esta institución, y que consisten en la universalidad, la unidad, la especialidad y la anualidad.

La universalidad del presupuesto de egresos consiste en que todas las erogaciones y gastos públicos deben estar comprendidos en el mismo, esto es, que todos los diversos conceptos, inversiones y pagos, que tienen que efectuarse en un año fiscal en forma expresa y específica deben formar parte de su estructura. En el Estado mexicano se regula ésta característica común a cualquier presupuesto, en el artículo 126 de la Constitución Federal, que textualmente establece que *No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.*

La unidad o unicidad implica que haya un solo presupuesto y no varios, ya que es la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del poder público y sobre todo para manejar, regular y controlar mejor las diversas partidas presupuestales.

La especialidad se refiere a que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino más bien, detallando el monto de cada rubro, sector o ramo en el que se va a destinar el dinero público, lo cual permite un mayor orden y una secuencia lógica, y a su vez le facilita al Poder Legislativo un mecanismo ilustrativo, detallado y específico para el conocimiento y examen de las erogaciones públicas.

La anualidad nos da a entender que el presupuesto de egresos tiene una duración de un año en armonía con el año natural, ello permite tener un mayor equilibrio entre los ingresos y egresos, mantener una permanente disciplina en las erogaciones para que los poderes públicos no se excedan y no establezcan compromisos más allá de lo que corresponda gastar en un año para no afectar la política financiera pública.

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica del presupuesto, muchas opiniones contrarias se han manifestado, sin embargo es de aceptarse la teoría manejada por la mayoría de los autores que consiste en concluir que el presupuesto es formal y materialmente una ley, pero con características sui géneris, que no encontramos en otros preceptos de esta clase y que podemos resumir en los siguientes:

1.- En tanto que cualquier ley puede ser iniciada indistintamente por el Presidente de la República, los Diputados o los Senadores al Congreso de la Unión o por las legislaturas de los estados, el presupuesto de egresos solo puede ser iniciado ante la Cámara competente por el Presidente de la República.

2.- Todas las leyes deben ser estudiadas y aprobadas en su caso por ambas cámaras, pero el presupuesto de egresos sólo lo puede estudiar y aprobar la Cámara de Diputados.

3.- Mientras que todas las leyes tienen vigencia indefinida, el presupuesto de egresos al igual que la ley de ingresos, tienen duración de un año.

Además de éstas características que sirven para precisarnos la naturaleza jurídica del presupuesto, podemos decir que su función política, jurídica y económica es la siguiente:

- a) Constituye el elemento indispensable para que el Ejecutivo pueda tener autorización para llevar a cabo los gastos públicos.
- b) El presupuesto es la base que el ejecutivo toma para proceder a rendir la cuenta anual de gastos al Congreso General.
- c) Con relación al punto anterior, el presupuesto también es la base para la determinación de responsabilidades a aquellos funcionarios o empleados de la administración pública que manejan las partidas en forma distinta a la señalada en dicho presupuesto.

Preparación y regulación del presupuesto de egresos.

La política fiscal tiene cada día mayor importancia en la vida económica y social de un país, por lo que correlativamente el presupuesto adquiere cada vez mayor significación como instrumento para lograr las metas o fines del Estado, constituyendo en la actualidad, uno de los documentos jurídicos, políticos y económicos más importantes del país.

En la formulación del presupuesto se debe tomar en cuenta la clase de bienes y servicios que el Estado debe producir, los beneficiarios y la forma de financiamiento.

Igualmente, el presupuesto debe referirse a las dos ramas fundamentales de las finanzas públicas: los ingresos y los gastos, aún cuando por comodidad y claridad se elaboren por separado.

En virtud de que las necesidades sociales, cuya satisfacción es atribuible al Estado, son ilimitadas, y de que sus recursos disponibles son limitados, para formular un presupuesto equilibrado, es imperativo jerarquizar los gastos.

Cada país establece en su legislación respectiva, el procedimiento legal a que debe sujetarse la elaboración del presupuesto, por lo que dicha elaboración estará determinada por la estructura política que de cada país se trate.

Así por ejemplo, en un país dictatorial será el dictador el que formule originalmente el presupuesto e impondrá su influencia política para su aprobación. En cambio, en los países democráticos, en donde se parte del principio de que el poder público se instaure por voluntad y para servicio del pueblo, será éste último, a través de sus representantes legales, el responsable de la elaboración y vigilancia del presupuesto.

Acorde a lo anterior, el presupuesto deberá contener el programa de trabajo y el financiamiento considerados más convenientes, presentado por el titular del poder ejecutivo, y aprobado si lo considera adecuado, por el poder legislativo, en representación de la voluntad de los gobernados.

En México, el Ejecutivo Federal presenta a la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos de la Federación para su estudio y aprobación, anexando entre otros documentos, la estimación de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal el los términos de la ley respectiva.

Tanto en la federación como en las entidades federativas el presupuesto de egresos es elaborado por el Poder Ejecutivo por medio de la dependencia responsable de sus finanzas públicas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Finanzas y Planeación, Dirección General de Hacienda o Tesorería del estado respectivo, y es sometido para su aprobación al poder legislativo dentro de las condiciones y términos marcados en las constituciones relativas.

El presupuesto de egresos es el único instrumento en el cual se pueden determinar el monto y el ejercicio del gasto público para un año determinado, y por lo tanto, ningún egreso puede efectuarse en la federación, en las entidades federativas y en los municipios si no está contemplado por el presupuesto correspondiente, argumento que tienen su apoyo en los artículos 74 fracción IV, 115 fracción IV y 126 de la Constitución Federal.

Las erogaciones contempladas en el presupuesto de egresos son aquellas que serán ejercidas por lo poderes públicos federales, estatales y municipales, incluyéndose a sus organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

El presupuesto de egresos federal, local y municipal es un instrumento de ejecución de sus respectivos planes de desarrollo, para ese efecto, es una práctica del gobierno instituir el presupuesto por programas, el cual consiste en la asignación de recursos pro áreas de acuerdo programas previamente establecidos, con el objeto de lograr un mayor control y evaluación de su ejecución, así como el fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos cuando se descubren desvíos o malversación de fondos públicos.

La ejecución del presupuesto corresponde a cada uno de los poderes en las tres esferas de gobierno y en el caso del ejecutivo de cada nivel de gobierno sus dependencias y organismos que forman parte de su organización, asumen la responsabilidad directa en su ejecución conforme a su esfera de competencia.

Al poder ejecutivo corresponde pues rendir un informe sobre la cuenta pública del ejercicio fiscal anterior, para el efecto de precisar la manera en que fueron utilizados los recursos públicos y sobre todo para demostrar su correcto destino en armonía con el presupuesto de egresos legalmente aprobado, y en caso de divergencia se deben pedir aclaraciones y hasta fincar las responsabilidades administrativas y penales que procedan.

El control del presupuesto tiene dos aspectos que son; el control administrativo y el control parlamentario.

El primero de ellos esta a cargo de la secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal quien debe vigilar que todas las dependencias y organismos de la administración pública federal se ajusten a las disposiciones legales que rigen las partidas presupuestales que les fueron autorizadas; en ese particular también tiene injerencia la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo quien se encarga de llevar un control interno como externo en relación con la ejecución de dicho presupuesto en sus diversas modalidades.

Por lo que respecta al control legislativo esta tarea esta a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Cámara de Diputados del congreso de la Unión quien tiene la tarea de revisar la cuenta pública tan pronto como esta sea presentada por el titular del Ejecutivo.

CAPÍTULO CUARTO

LA EXENCIÓN CONSTITUCIONAL DE CONTRIBUCIONES LOCALES PARA LOS ORGANISMOS DEL ESTADO

4.1 Regulación de la facultad tributaria del Estado y ámbitos de aplicación.

Examinar el fundamento de las contribuciones, implica inquirir cuál es la causa por la que los gobernados estemos obligados a entregar parte de nuestros ingresos, con el fin de poder atender los gastos públicos y el sostenimiento del propio Estado.

En principio, el fundamento inmediato de la obligación tributaria se encuentra en la ley, por tanto, las leyes impositivas que establezca el Estado tendrán su razón de ser en la necesidad de disponer de recursos con qué cubrir los gastos públicos, pues es imperativo que el Estado cumpla con sus fines que redundan en el bien de todos, requiriendo para su cumplimiento hacer gastos públicos que requieren medios materiales para realizarlos.

El Estado, como ya lo analizamos, aunque cuenta con su propio patrimonio, no dispone por sí solo de los medios necesarios e indispensables de manera permanente, para cubrir los gastos públicos y su propio sostenimiento, a menos que los gobernados se los suministremos, por la razón de que se trata de actividades encaminadas a conseguir el bien común.

Por ser los tributos, la más importante fuente de ingresos del Estado moderno para disponer de los medios necesarios en su desarrollo, el Estado mexicano como otros Estados de derecho, también ha establecido dentro de sus ordenamientos, una importante fuente de ingresos en las contribuciones.

Sobre las contribuciones, es bien sabido que deben existir principios legales en los cuales se plasme su procedencia, así, en nuestra Constitución Federal, como ordenamiento supremo, se consagran los fundamentos de la materia tributaria.

Al respecto, el artículo 31 fracción IV de nuestra Ley Fundamental establece como obligación de los mexicanos:

Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado o municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De lo anterior se desprende que existe el principio de obligatoriedad para contribuir a los gastos públicos por parte de todos los mexicanos; cosa clara, pues si se goza de derechos derivados de la Carta Magna, justo es que también se contribuya para conservar las instituciones, mejorar los servicios y obras públicas, que vienen a repercutir en el beneficio de todos.

Por lo que hace a la distribución de los poderes tributarios entre la federación y las entidades federativas que la componen, desde 1944, la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió jurisprudencia en relación con dicho problema, en el siguiente sentido:

La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículo 73, fracción VII, y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118).²⁴

4.1.1 La potestad tributaria de la Federación y su regulación.

En el ámbito federal, la fracción VII del artículo 73 Constitucional confiere al Congreso de la Unión facultades *Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.*

De lo anterior se colige, que el citado ordenamiento dispone que el Congreso de la Unión, debe discutir y aprobar las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto, es decir, que la exigibilidad de una contribución debe derivar de una ley, expedida por el poder legislativo del Estado, en materia federal a través del Congreso General.

Así mismo, el artículo 74 en su fracción IV de nuestra Constitución General, otorga a la Cámara de Diputados, facultades exclusivas para *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 poder tributario federal no tiene limitaciones constitucionales en cuanto a las materias sobre las cuales puede ejercerlo. Analizaremos a continuación su regulación constitucional y materias sobre las que lo ejerce.

²⁴ Tesis Jurisprudencial Núm. 11, Apéndice al SJF, año 1965, Parte 1º Pleno, pág.42.

Poderes tributarios federales conferidos en forma positiva.

El artículo 73 constitucional, en su fracción XXIX inciso A), confiere a favor y de forma exclusiva al Congreso de la Unión, poderes para establecer tributos en diversas materias como las que se refieren a continuación:

- *Sobre el comercio exterior*, esto es, de importaciones y exportaciones, siendo una fuente exclusiva de ingresos federales desde 1824. Encontramos la prohibición expresa en la Constitución para las entidades federativas de establecer contribuciones en ese ramo, en el artículo 118, el cual dispone que los estados no pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión: *Establecer el derecho de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.*
- *Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 constitucional.* Los que se refieren a minería, petróleo y aguas nacionales, en términos generales. Siendo una razón de exclusividad, la de que estos recursos son propiedad de la nación y no de los estados; otra es que solo el gobierno federal, representante de la Nación, puede proteger adecuadamente el interés general, a través de leyes que obligan a una mesurada y prudente explotación de tales recursos.
- *Las instituciones de crédito y las compañías de seguros* son otro campo exclusivo de tributación para el gobierno federal. Los bancos en sus diversas especialidades, son gravados por el impuesto sobre la renta y por el impuesto sobre las adquisiciones de bienes inmuebles. Las compañías de seguros por su parte son gravadas por el impuesto a las rentas y con el impuesto sobre las primas que cobran.

La razón para conferir este poder tributario exclusivo es que existiendo una legislación federal para la banca y el seguro, todas las empresas dedicadas a ellos deben ser gravadas de modo uniforme independientemente del lugar en que puedan operar.

- *Para gravar los servicios públicos concesionados o directamente administrados por el Gobierno Federal*, únicamente el Congreso de la Unión tiene facultades en esta materia y generalmente se trata de concesiones para el uso de vías generales de comunicación, radio y televisión.

- Otro grupo de impuestos especiales que son establecidos exclusivamente por el poder tributario federal es el que se compone de las siguientes materias: energía eléctrica en cuanto a producción y consumo, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, maguey y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

El maestro Francisco de la Garza ha manifestado respecto a las facultades exclusivas de tributación a favor del Congreso Federal lo siguiente:

Las razones que inspiraron el otorgamiento de este poder tributario exclusivo al Gobierno Federal son que estando la producción industrial localizada en varios Estados, se requiere que la grave una legislación homogénea, que sólo puede expedir el Congreso de la Unión; impedir que la industria quede más gravada en unos Estados que en otros, lo que origina una emigración artificial contraria a lo que aconsejaría una prudente política industrial, así como la necesidad de eliminar la competencia local en sus impuestos.²⁵

Poderes de tributación exclusivos federales por prohibición a los Estados.

También se encuentra poder exclusivo de la federación sobre las materias o fuentes de tributación señaladas en las fracciones III a VII del artículo 117 de nuestra Carta Fundamental, el cual prohíbe a los Estados en resumen, el uso de las emisiones de moneda como recurso financiero, los tributos para cuyo pago se utilizan timbres o estampillas y los tributos o procedimientos alcabulatorios.

Por lo que respecta a la fracción X del artículo 73 constitucional en donde se establece como facultad del Congreso General *Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123*, concluimos que es la reglamentación de las materias que regulan dicho precepto constitucional, las que en su aspecto sustantivo otorgan poder tributario exclusivo al Congreso de la Unión, quedando a discusión si el citado artículo 73 constitucional en su fracción X otorga o no poder fiscal exclusivo a la federación, sobre las materias que regula.

²⁵ Francisco de la Garza, Op. Cit. pág. 227.

4.1.2 El poder tributario en las Entidades Federativas y sus limitaciones.

El principio tradicional consagrado en las Constituciones Federales que han regido nuestro país, que ha sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en que los Estados de la República Mexicana y el Distrito Federal, concurren con la federación en un poder tributario general.

Se considera igualmente que en materia tributaria no existe un poder tributario reservado a los Estados, aún cuando la Constitución, como ya lo comentamos, confiere algunos poderes tributarios exclusivos a la federación.

El maestro Sergio Francisco de la Garza, es de la opinión de que no es en el artículo 124 de la Constitución General, el cual establece que *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados*, donde se encuentra el fundamento Constitucional del poder tributario de los Estados, sino que coincidiendo con su opinión, consideramos que tal potestad tributaria de los Estados se encuentra fundada particularmente en el artículo 40 Constitucional, que dispone que *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; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental*.

Interpretando el precepto constitucional antes citado, concluimos que es en la autonomía o soberanía de los Estados en donde radica el fundamento del poder tributario de los mismos, ya que se debe entender que la soberanía que otorga la Constitución Federal a las Entidades que la conforman incluyendo al Distrito Federal por supuesto, implica el poder tributario en cuanto a su régimen interior y por tanto la falta de este poder, significaría ausencia de soberanía.

Por lo que se concluye igualmente que los Estados y el Distrito Federal con fundamento en el citado artículo 40 Constitucional, pueden organizar libremente sus haciendas públicas, salvo las limitaciones que la propia Constitución establece.

La obligación tributaria a favor de los Estados, se encuentra en el ya citado artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución, que obliga a contribuir para cubrir los gastos públicos, no solo de la Federación sino también del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan los contribuyentes.

Ya revisamos, líneas arriba, las facultades tributarias sobre determinadas materias, que son exclusivas de la federación, consecuentemente las mismas, se excluyen del poder de tributación de las entidades federativas, por lo que corresponde ahora conocer los alcances y limitaciones de las facultades tributarias para las entidades federativas, incluyendo desde luego al Distrito Federal.

- **Delegación por la federación a los estados, de facultades tributarias exclusivas.**

El primer caso de comentario sería sobre la delegación por la federación de sus facultades exclusivas de tributación a los Estados. Dicho de otra manera, se ha llegado a la conclusión de que la federación puede delegar facultades a las entidades federativas, para que impongan tributos sobre aquellas materias en que la Constitución le concede soberanía tributaria exclusiva.

Aunque el destacado fiscalista mexicano, Flores Zavala no comparte el criterio antes expuesto, se considera sustentada la postura del Licenciado de la Garza quien afirma que de acuerdo a la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, la federación tiene poder tributario exclusivo sobre las materias a que tal precepto se refiere, sin embargo si el legislador ordinario ha concedido autorizaciones a los Estados para que establezcan dichos tributos, les ha delegado tal poder, con todo y que éste se otorgue en forma limitada.

Un ejemplo de esta delegación tributaria se encuentra en la facultad que concede a los Estados el artículo 21 de la Ley Feral del Impuesto Sobre Consumo de Gasolina.

- **Inconstitucionalidad de limitaciones tributarias locales por leyes federales ordinarias.**

El maestro Flores Zavala, sostiene, siguiendo la opinión del Licenciado Ignacio L. Vallarta, *que la Federación no puede, sin violar la soberanía de los Estados, prohibirles el establecimiento de determinados impuestos, sólo la Constitución puede establecer tales limitaciones, pero en aquellos campos que han quedado fuera de las prohibiciones constitucionales, los Estados pueden libremente establecer los impuestos que estimen necesarios, sin que ley federal alguna pueda establecer cortapisas o limitaciones.*²⁶

²⁶ Ernesto Flores Zavala, Op. Cit. pág. 306.

No obstante lo anterior, existen leyes federales ordinarias que establecen prohibiciones a los Estados para que éstos establezcan tributos a cargo de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, que desde luego impiden obtener recaudaciones a favor de los propios Estados o de sus municipios.

Tales prohibiciones se conceden no solamente para impuestos, van mas allá, ya que injustificadamente, llevan el propósito de que dichos entes públicos no paguen derechos ni contribuciones de mejoras, por lo que son gravemente atentatorias para las finanzas de los Estados y de los Municipios.

Ejemplos de tales Leyes Federales Ordinarias que prohíben inconstitucionalmente la facultad tributaria de los Estados, para los organismos públicos que regulan, son la Ley del Seguro Social (Art.243); Ley del ISSSTE (Art.120); Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos; Universidad Nacional Autónoma de México; Universidad Autónoma Metropolitana; INFONAVIT (Art. 36).

Las prohibiciones consagradas en las leyes federales antes señaladas, se entienden como exenciones, figura jurídica central en el contenido del presente trabajo de investigación que trataremos por su importancia en apartados especiales mas adelante en el presente capítulo.

Sobre el asunto que analizamos de las prohibiciones o exenciones contenidas inconstitucionalmente en leyes federales ordinarias, el Licenciado Eugenio Arriaga Mayés sostiene que *El importante crecimiento del sector paraestatal no puede implicar de ninguna manera que a través de la ley ordinaria, se limite la potestad tributaria de los Estados Federados y de la Hacienda Pública Municipal, pues solo constitucionalmente podrían establecerse tales limitaciones.*²⁷

Finalmente agregamos, que las contribuciones sobre las que ejercen el poder tributario los Estados, las establecen anualmente en sus leyes de ingresos a través de sus respectivas legislaturas y las funciones administrativas en materia fiscal las realizan a través de las tesorerías estatales.

En cuanto al Distrito Federal, las funciones hacendarias se realizan por la Secretaría de Finanzas y la Tesorería del propio Distrito Federal, además de las leyes de ingresos, que son anuales, existe con carácter permanente desde 1995, el Código Financiero del Distrito Federal, en el que se agrupan las disposiciones legales relativas a los diversos tributos e ingresos que percibe el Distrito Federal.

²⁷ Revista Difusión Fiscal No. 20.

4.2. Las contribuciones y su exención constitucional a favor de los bienes del dominio público.

4.2.1 Clasificación de las contribuciones

Los tributos han constituido la más importante fuente de ingresos del Estado moderno para conseguir los medios necesarios para su desarrollo. México, por supuesto, como otros Estados de derecho, también ha establecido dentro de sus ordenamientos esas fuentes de ingresos.

Actualmente, el espíritu de las leyes impositivas es precisamente el de señalar con exactitud, tanto el concepto y monto de las cargas, como el procedimiento para su recaudación. Por ello deben de existir principios legales en los cuales se plasme su procedencia.

También es necesario que la imposición de esos tributos se formule conforme a derecho y de acuerdo al poder autorizado por la Constitución, para que puedan aplicarse y hacerse efectivos.

De acuerdo a la facultad tributaria del Estado, analizada con anterioridad, es el Congreso de la Unión, el único facultado para imponer y legislar sobre las contribuciones necesarias para cubrir los gastos públicos de la federación, correspondiendo dicha facultad impositiva a las legislaturas locales y a la Asamblea Legislativa del D.F., tratándose de las entidades integrantes de la federación.

La doctrina jurídica tributaria coincide con la clasificación tripartita de los tributos, integrada por los impuestos, derechos y contribuciones de especiales.

Nuestro país, en su legislación adopta dicha postura reconociendo a los impuestos, los derechos, y como contribuciones especiales consagra otras dos figuras que son las aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras, figuras que se encuentran plasmadas en el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación en el ámbito federal y en el contexto local, en las leyes de ingresos y legislaciones fiscales o códigos tributarios correspondientes.

Nuestro Código Tributario establece los impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras, en su artículo 2º, a los cuales define de la siguiente manera:

***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.*

***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.*

***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.*

***Contribuciones de Mejoras** son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y las morales que se benefician de manera directa por obras públicas.*

Como accesorios de las contribuciones, el Código Fiscal de la Federación en comento, establece en su artículo tercero, dos figuras, que define de la siguiente manera:

***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.*

***Son productos** las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.*

Por lo que se refiere a los tributos locales, las entidades federativas han utilizado como fuente de ingresos tributarios los impuestos, derechos, y además las contribuciones especiales, que la mayoría de las veces se han confundido con las otras figuras tributarias.

4.2.1.1 Análisis y comparación entre los Impuestos y los Derechos.

El Impuesto.

El impuesto es sin duda, el tributo típico en la correcta acepción del término, es decir, el que representa mejor el género confundiendo prácticamente con él. Es también el más importante en las finanzas contemporáneas y el que representa mayor interés científico.

Al impuesto se le ha definido como la prestación pecuniaria o en especie, exigida autoritariamente a las personas físicas o morales, de acuerdo con su capacidad tributaria, sin contraprestación alguna, con la finalidad de cubrir las cargas públicas del Estado.

Esta importante figura tributaria aparece desde épocas remotas, aunque si bien no tenía la base jurídica en que hoy descansa, ni las formas de aplicación, no dejaba de ser el principal ingreso del Estado

Como ejemplo de sus antecedentes, tenemos la aplicación de los impuestos en el Imperio Romano, donde el mismo es un acto de soberanía pública; es establecido por el poder central que lo destina a la cobertura de los gastos públicos, ocasionados por los servicios públicos otorgados y por la defensa del Imperio. Sobre este tributo, el emperador Antonio manifestó que *Todas las cargas públicas han de ser soportadas en proporción a las fortunas.*

Conforme avanza el tiempo nos damos cuenta que el impuesto va adquiriendo una relevancia indiscutible como tributo y, en consecuencia, como ingreso del Estado, pues de él se obtiene la mayor parte de los recursos.

Uno de los principales factores de ese incremento fue la aplicación del tributo con sentido social, que quiere buscar en la acción fiscal un medio de nivelación de los patrimonios individuales.

El criterio que debería presidir el uso del impuesto para procurar ingresos del Estado, es el de la capacidad contributiva, con independencia de la prestación de un servicio o del logro de una ventaja económica.

El impuesto es pues, una obligación de dar, generalmente una cantidad de dinero, pero que puede consistir en una cantidad en especie, a cargo de las personas físicas o morales, con el fin de cubrir los gastos públicos, tomándose como base para el pago, la capacidad contributiva del particular, ya que es un tributo establecido para sufragar principalmente los servicios públicos generales indivisibles, pues no se sabe quien se beneficia más que otros, por esa razón paga más quien tiene más, porque sería injusto que pagaran igual aquellas personas que tienen menos.

Concluyendo, definiremos al impuesto como la obligación que deben las personas físicas y morales al Estado, establecidas conforme a la ley, que pueden cubrirse en dinero o en especie para sufragar los gastos públicos.

El impuesto, como las demás obligaciones tributarias, es una figura *ex-lege*, en cuanto tiene su origen en la conjunción de un hecho real y de una hipótesis normativa o presupuesto que lo prevé y define.

El presupuesto de hecho que no es otra cosa que la hipótesis de cuya realización dependen las consecuencias establecidas por la norma; es decir es la situación que grava la ley, pudiendo ser un bien, un producto, un servicio, una renta, un capital o una actividad. De tal manera que al realizarse ese supuesto o hipótesis normativa, se estará sujeto al pago del impuesto de que se trata.

La exigibilidad de un impuesto, debe derivar de una ley expedida por el Poder Legislativo, de tal manera que si no existe una ley que fije la imposición, no existirá el tributo.

La obligatoriedad del pago de un impuesto debe ser general, fundamentándose tal obligación constitucionalmente (artículo 31 fracción IV de la Carta Magna), en razón de la necesidad de dotar al Estado de los medios suficientes para que satisfaga las necesidades públicas a su cargo.

En cuanto a la forma de cumplir con esta obligación sabemos que puede efectuarse en dinero y también puede hacerse en especie en algunos casos.

En cuanto al sujeto obligado, nuestra legislación contempla dos tipos de personas, las físicas y las morales. Cualquiera de las dos que efectúen operaciones o actividades que se encuentren previstas en la ley como gravadas, deberán contribuir mediante el pago de impuestos.

Respecto al destino de los impuestos, este debe ser el de aplicarlos a cubrir el gasto público. Dicha obligatoriedad es común de todos los tributos, según la fracción IV del referido artículo 31 constitucional, donde se establece el deber de que los ingresos públicos se destinen a la cobertura de los gastos públicos.

Por lo que se refiere a la clasificación de este tributo, podemos de manera enunciativa decir que existen impuestos directos: aquellos que gravan los rendimientos; impuestos indirectos: los que gravan los consumos. Distinguiendo unos de otros en esta clasificación cuando observamos que los impuestos directos no gravan un hecho real, sino una situación hipotética, como es la utilidad fiscal, y en cambio los indirectos recaen sobre hechos ciertos, reales, como la producción, el consumo, la explotación, la enajenación.

Existe también la clasificación de impuestos reales y personales, en los primeros se deja a un lado la persona y únicamente se atiende al bien o la cosa que se va a gravar; en cambio en los impuestos personales, se atienden a las personas, a los contribuyentes, como los pagadores de los mismos.

Los Derechos.

En relación con los derechos, el profesor argentino Dino Jarach, citado por el destacado fiscalista Francisco de la Garza, afirma que *un principio que es obvio, y que es común al derecho privado, es aquel de hacer pagar un determinado gravamen a aquellos que reciben en cierta oportunidad un servicio determinado... uno de los criterios es el de hacer pagar a los que reciben un servicio en ocasión y como contraprestación de ese servicio. Esto es lo que ha dado lugar a un tributo que se llama tasa y que en nuestro idioma habitualmente se denomina tasa retributiva, donde la palabra retributiva, sirve para aclarar la naturaleza sustancial del tributo, o sea el criterio por el cual determinado hecho es elevado a la categoría de supuesto legal de una obligación.*²⁸

El Código Fiscal de la Federación de 1938 definió en su artículo 3° a los derechos como *las contraprestaciones requeridas por el Poder Público en pago de servicios de carácter administrativo prestados por él.*

La misma legislación tributaria federal de 1967, igualmente en su artículo 3°, definió a los derechos como *las contraprestaciones requeridas por el Poder Público conforme a la ley, en pago de un servicio.*

²⁸ Francisco de la Garza, Op. Cit. pág. 328.

En 1982, el citado ordenamiento los define como *las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación.*

Por lo que se refiere a la definición actual, los derechos como especie de las contribuciones, se encuentran regulados en el artículo 2° del citado Código Fiscal de la Federación, el cual establece que *Derechos son las contribuciones establecidas en la 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...*

Al realizarse el supuesto o hecho generador previsto por la ley, o sea al solicitarse determinado servicio público divisible en forma específica y determinada que hace un particular al Estado, éste deberá pagar la suma que corresponda por la prestación solicitada.

El derecho debe entenderse como el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente.

La obligación del pago de los derechos está vinculada jurídicamente a una actividad del Estado relacionada directamente con el contribuyente.

Por tratarse de un tributo, igual que el impuesto, la obligación de pagarlo debe estar creada por la ley, y nace en cuanto se verifica el presupuesto de hecho.

La importancia de los derechos en forma específica, es trascendente para la obtención de grandes recursos del Estado moderno, ya que a través de ellos el poder público recauda fuertes sumas que le ayudan a rembolsar las erogadas en la prestación de servicios.

Los derechos serán pues la figura específica necesaria para la obtención de recursos que sirven para sufragar las demandas de determinados servicios públicos.

En el caso de los derechos, como en toda obligación fiscal, su existencia depende de un presupuesto de hecho, constituido por una actividad estatal; ésta se caracteriza por una actividad jurídica específica otorgada al contribuyente.

Es conveniente establecer un concepto que sirva para diferenciar a los derechos otros tributos, requiriendo la determinación de sus propios y característicos elementos.

Dentro de la doctrina existen diferentes maneras de establecer la concepción de los derechos. Tenemos así al doctrinario Giannini quien enfoca el estudio de la figura desde el punto de vista de las diferencias que existen en la organización de los servicios públicos en relación con las personas que lo utilizan, concluyendo que el derecho es la prestación pecuniaria debida a un ente público, en virtud de una norma legal, y en la medida que ésta se establezca, por la realización de la actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado.

Por su parte Mario Pugliese, quien identifica a este tributo como ingreso administrativo, nos dice que los derechos se fijan para el pago de un servicio concreto que la administración pública da al contribuyente.

Para Ataliba, el derecho es el instrumento de compensación al Estado por los gastos causados por la provocación o conveniencia de personas determinadas, con relación a las cuales el Estado desenvuelve cierta actividad.

Dentro de los tratadistas mexicanos, Emilio Margain Manautou manifiesta que debe considerarse al derecho como la prestación señalada por la ley y exigida por la administración activa, en pago de servicios particulares.

De todo lo anterior podemos definir a los derechos como una especie del género contribución, consistente en una contraprestación en dinero obligatoria y establecida por la ley a cargo de quienes usan servicios inherentes al Estado, otorgados por la Administración Pública, individualizados, concretos y determinados. Está destinado a sostener el servicio correspondiente y será fijado en cuantía necesaria para cubrir el costo del mismo.

Clasificación de los derechos:

La clasificación más conocida de este tributo es la que lo divide en derechos por el ejercicio de un poder del Estado, los relativos a instituciones de utilidad pública y los que se generan por el uso especial de las cosas del dominio público.

La anterior clasificación pone claramente de manifiesto las discrepancias doctrinales. Para nosotros, los derechos como especie tributaria, corresponden al primer grupo de la clasificación.

Nuestra legislación no consagra ninguna división de tipo doctrinal respecto de los derechos, simplemente se concreta a enumerar en la ley de ingresos de la federación los servicios o actividades que se encontrarán afectadas al pago de derecho.

Sus características:

Los derechos como figura tributaria deben reunir ciertos requisitos legales para que no afecten la esfera jurídica de los contribuyentes en una forma arbitraria, por lo que atendiendo a lo que establece el Código Fiscal de la Federación sobre esta figura, encontramos las características siguientes:

A).- Es una contraprestación.

Es considerada como tal puesto que son cantidades que los particulares pagan al Estado, por servicios que éste a través de las autoridades administrativas le prestan, sea al intervenir por disposición de la ley o en algún acto que requiera su presencia, o porque los particulares lo soliciten, para que un acto, contrato o documento tenga autorización oficial.

Para esto es indispensable que se trate de servicios individualizables y medibles. En esta clase de servicios el aprovechamiento individual del servicio puede ser medido.

B).- Los servicios corresponden al poder público.

Entendemos que los servicios públicos corresponden a aquellos inherentes al Estado, que no se consideran prestados por particulares, dada su íntima vinculación con la noción de su potestad tributaria y su soberanía.

En esos casos se trata de actividades o bienes en los que la colectividad está interesada en que sea precisamente el Estado y no los particulares, el que preste el servicio, a fin de tener la seguridad de que se preste efectivamente bien.

Como consecuencia esos servicios generarán derechos establecidos por la administración activa del Estado en su carácter de autoridad.

Ahora bien, conforme a nuestra legislación, para que a un particular se le exija el pago de una cantidad por concepto de derechos, es preciso que se establezca un servicio, a través de un organismo de la administración pública.

Normalmente el servicio que se compense con el derecho únicamente puede ser otorgado por la administración pública; la mayoría de éstas prestaciones estatales tienen para el particular una utilidad intrínseca al consolidar un derecho o al hacer posible el desarrollo normal de las actividades humanas, jurídicas o económicas de los contribuyentes, efectos que sólo pueden derivar de la acción del poder del Estado.

C).- Conforme a la ley.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 31 fracción IV de la Constitución, existe la obligación de contribuir al gasto público, para lo cual, se discuten y aprueban por el Congreso de la Unión las contribuciones que basten para cubrir el presupuesto del ejercicio fiscal siguiente; o sea, que la exigibilidad del pago de un derecho debe derivar de una ley expedida por el poder legislativo.

Es evidente que sin la legislación que los regula, los derechos estarían indisolublemente unidos a prestaciones útiles proporcionadas por el Estado y a ventajas concretas para los contribuyentes o a situaciones despóticas por parte de la autoridad; circunstancia ésta que no desvirtúa el hecho de que la petición del servicio prestado a los órganos administrativo, perfecciona una relación convencional entre el Estado y el particular.

D).- En pago de un servicio.

Esta característica es elemental, en virtud de que debemos recibir una prestación o servicio por el pago de un derecho, porque de lo contrario nos encontraríamos con otra figura distinta.

La imposición del pago de derechos se justifica por constituir el importe de los servicios prestados por el Estado en forma particular y que, dado el interés público en la prestación de esos servicios, no es de la misma intensidad que tratándose de los servicios públicos generales, por lo que el usuario debe soportar el costo del servicio.

Diferencias de los derechos con los impuestos.

Entre el tributo llamado derecho y los impuestos existen diferencias en virtud de que cada uno cuenta con sus propios elementos que los caracterizan individualmente.

La primer diferencia con el impuesto se encuentra cuando apreciamos que éste último se establece para satisfacer servicios públicos generales indivisibles. Siendo la figura que se llega a confundir con el género contribución, es decir con el tributo mismo, por ser como ya mencionamos, la fuente principal de ingresos con que el Estado cubre la mayor parte de los gastos públicos. En cambio el pago de derechos como una especie del género contribución o tributo, se establece específicamente para aquellos servicios públicos divisibles que se solicitan en forma particular, específica y determinada.

La segunda diferencia que encontramos entre ambas figuras consiste en que el impuesto se paga sin recibirse servicio o beneficio inmediato, medido y divisible; mientras que en los derechos debe existir la contraprestación inmediata por ambas partes.

En tercer lugar, el impuesto puede contener, como cantidad a pagar, un porcentaje, cuota o tarifa progresiva o regresiva; mientras que en los derechos se paga normalmente una cuota fija en razón del costo del servicio. Aunque hay casos que es también una tarifa progresiva de acuerdo al consumo, como es el caso de los derechos por el servicio de suministro de agua.

4.2.2. Las contribuciones municipales, su aplicación y exención en la Hacienda Pública del Distrito Federal.

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, la hacienda pública de los municipios se integra además de los bienes que les pertenezcan y rendimientos que los mismos produzcan, de las contribuciones que decreta la Legislatura del Estado a que pertenezcan. Por tanto, la actividad financiera municipal se reduce a recaudar los ingresos y a erogarlos de acuerdo con la ley de ingresos y el presupuesto de egresos que aprueban las legislaturas locales, dicha actividad la realizan a través de las tesorerías municipales.

El Congreso Constituyente de 1917 debatió largamente sobre la forma de dar autonomía financiera al municipio, siempre considerando que la suficiencia financiera sería indispensable para garantizar un Municipio Libre.

La redacción del texto del artículo 115 constitucional que estableció que *los Municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará con las contribuciones que le señalen las Legislaturas de los Estados*, lamentablemente fue insuficiente para alcanzar y garantizar los propósitos de otorgar autonomía y suficiencia financiera a los municipios, pues se ha comprobado que no puede haber un municipio fuerte y libre si está sujeto a la buena o mala voluntad de la legislatura estatal.

La reforma del artículo 115 constitucional concluida en febrero de 1983, mantiene la tesis de que el Municipio Libre es la base de la organización política y administrativa del país, sin embargo no le otorga poder tributario, por lo que éste no puede establecer sus propias contribuciones, toda vez que el poder se radica en la Legislatura o Congreso del Estado, con la facultad de poder recaudar y administrar las contribuciones que lleguen a establecerse a su favor.

Para proteger y asegurar que los municipios, carentes de facultad tributaria como ya lo vimos, puedan recaudar y administrar las contribuciones que establezcan a su favor las legislaturas locales, la Constitución Federal establece en la fracción IV inciso c), segundo párrafo del artículo 115 que *Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ...*

Es importante, antes de revisar el contenido de la disposición antes referida, que la misma es aplicable a la hacienda pública del Distrito Federal a partir del 23 de agosto de 1996, por disposición del artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), párrafo quinto, de la propia Constitución General.

Así pues, el artículo constitucional en comento, garantiza la facultad tributaria de los Estados, y al Distrito Federal desde agosto de 1996, para que establezcan a favor de sus respectivos municipios y de su propia hacienda al Distrito Federal, las contribuciones señaladas en la fracción IV incisos a) y c) del citado artículo 115, refiriéndose las primeras dentro del género contribuciones, a los **impuestos** como especie, y las segundas, dentro del mismo género, a los **Derechos**.

Contribuciones denominadas impuestos, a favor de los Municipios y el Distrito Federal, derivadas de la fracción IV, inciso a) del artículo 115 constitucional.

La fracción IV inciso a) del artículo 115 constitucional a partir de 1982 atribuye a los municipios de la República, la facultad de percibir contribuciones que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria como exclusiva en todos sus aspectos, misma facultad para el Distrito Federal, como ya lo mencionamos, a partir de agosto de 1996, a través de su Asamblea Legislativa.

El poder tributario se mantiene en el congreso local correspondiente y no se le atribuye al municipio, es un poder por tanto, exclusivo para el ejercicio de los estados, pero únicamente a favor de los municipios, que serán los únicos con poder de recaudación y administración.

Los presupuestos o hechos imponibles relacionados con la propiedad inmobiliaria, establecida en el precepto constitucional, son los siguientes:

- La propiedad o su desmembramiento (nuda propiedad y usufructo)
- La posesión
- El fraccionamiento
- La división
- La consolidación
- La traslación o transmisión de dominio
- La mejora de bienes inmuebles
- El cambio de valor

Contribuciones denominadas Derechos, a favor de los Municipios y el Distrito Federal, derivadas de la fracción IV, inciso c) del artículo 115 Constitucional.

La fracción IV del artículo 115 constitucional en su inciso c), otorga a los municipios la facultad de percibir ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo. Igualmente como en los impuestos, el poder tributario lo tiene el Congreso del Estado y el municipio, la facultad de recaudación.

La referida facultad tributaria, que las leyes federales no deben limitar, como ya lo mencionamos, es aplicable a la Hacienda Pública del Distrito Federal a partir de agosto de 1996. Facultad que ejercita a través de su Asamblea Legislativa, en este caso, estableciendo las contribuciones que puede percibir, por la prestación de servicios públicos a su cargo y que se conocen con la denominación de **Derechos**.

Un servicio público muy común, es el de Suministro de Agua Potable, otorgado por los municipios a través de sus organismos descentralizados, y en el Distrito Federal mediante el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, sectorizado en la Secretaría del Medio Ambiente del D.F.

Sobre la prestación de los servicios públicos, tanto los municipios como el Distrito Federal, de acuerdo al citado artículo 115 fracción IV inciso c) de nuestra Constitución Federal, tienen derecho a percibir ingresos mediante el establecimiento de las contribuciones conocidas como **derechos**.

Concluyendo la primera parte del análisis del contenido de la fracción IV inciso c) segundo párrafo del citado artículo 115 podemos deducir que en materia contribuciones denominadas **Derechos**, tanto los municipios como el Distrito Federal, tienen derecho a percibir ingresos por los servicios públicos que prestan, ejerciendo su facultad tributaria los primeros, a través de la legislatura del Estado a que pertenezcan y el segundo, a través de su asamblea legislativa, con la garantía constitucional de que **las leyes federales no podrán limitar dicha facultad, ni conceder exenciones sobre las mismas.**

En principio, encontramos en el artículo en estudio, una prohibición general de limitar facultades tributarias y de eximir de contribuciones locales y municipales que tengan relación con impuestos y derechos, los primeros, sobre la propiedad inmobiliaria principalmente, y los segundos relacionados con los servicios.

Sin embargo, nuestra Carta Fundamental establece en el mismo precepto constitucional en estudio, una excepción en cuanto a la exención de dichas contribuciones al establecer que *Solo estarán exentos, los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los municipios... .*

Es necesario, para conocer los alcances de esta parte del precepto constitucional, analizar el contenido de la doctrina existente sobre la figura de la exención de contribuciones y el de la inmunidad fiscal de los entes del Estado.

4.2.21 La exención de contribuciones e inmunidad fiscal de los Organismos del Estado.

La figura jurídica de la exención es de naturaleza y raíz constitucional federal, sobre la misma, el artículo 28 de nuestra Carta Fundamental establece que *En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, lo estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.*

En cuanto a la aplicación de la exención a favor de los Organismos del propio Estado, el artículo 115 constitucional en su fracción IV, inciso c), segundo párrafo establece que *Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de personas o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios...*

A efecto de comprender claramente el alcance de la exención de contribuciones prevista en el precepto constitucional citado, es importante destacar la clasificación doctrinal de las exenciones en **objetivas** y **subjetivas**, entendiéndose por las primeras aquellas que se otorgan en atención a ciertas cualidades o características del objeto que genera el gravamen, y por las segundas, las que se establecen en función de la persona, es decir en atención a ciertos atributos de los sujetos.

De acuerdo al doctrinario Jarach, citado por el destacado fiscalista Francisco de la Garza, las exenciones objetivas *son hechos que entran en la definición legal del supuesto de la imposición, o sea del hecho imponible, y que el legislador excluye de la imposición.*

Para el mismo autor de referencia, *las exenciones subjetivas son aquellas en que determinados hechos imposables se atribuyen a sujetos que resultarían contribuyentes, pero por su naturaleza especial, y atendiendo fines de diferente índole, como de fomento, de favorecimiento, etc., quedan exentos de impuestos.*²⁹

Por su parte Giannini, el concepto de exención subjetiva, en sentido propio, se da tan solo en los casos en que la ley, mediante una disposición de derecho singular, declara no obligada al pago del impuesto a una persona, o a una categoría de personas que, conforme a las disposiciones más generales de la propia ley, quedarían comprendidas entre los sujetos pasivos.

La exención objetiva se concede prescindiendo de qué personas son los sujetos autores de los hechos, que por gracia de la exención no son imposables, y por tanto no generan ninguna obligación tributaria.

En cambio, las exenciones subjetivas se otorgan a favor de determinadas personas, generalmente por determinadas circunstancias que en ellas concurren.

Una primera conclusión que se impone tomando en cuenta lo anterior, es que el precepto constitucional en comento, por una parte **prohíbe** expresamente **las exenciones subjetivas** respecto de las contribuciones que en el mismo se señalan, pues dispone que ni las leyes federales ni las de los Estados, incluyendo las del Distrito Federal, establecerán exenciones a favor de personas o instituciones, y por otra parte la única **exención** que prevé es **de tipo objetivo** al indicar que sólo los bienes del dominio público estarán exentos.

²⁹ Op. Cit. pág. 446 y 518.

La inmunidad fiscal de los entes públicos y la aplicación de la exención objetiva y subjetiva prevista en el artículo 115 constitucional en impuestos y derechos.

En los impuestos:

Existen para las entidades públicas, en el derecho positivo mexicano, la inmunidad fiscal, a través de la figura de la exención, en lo que se refiere a los impuestos.

En este aspecto, la fundamentación del principio de inmunidad fiscal se encuentra en que contradice al mismo concepto de impuesto – fundado en el criterio político de la capacidad contributiva- gravar a las entidades públicas que son instrumentos del propio gobierno.

Respecto a lo anterior, el destacado doctrinario Dino Jarach es de la opinión de que la riqueza de las entidades públicas no representa capacidad contributiva, porque ésta significa aptitud para contribuir a los gastos públicos, y no se puede admitir por contradicción evidente, que el patrimonio del Estado tenga aptitud para contribuir a formar el patrimonio del Estado.

En los derechos.

El Código Fiscal de la Federación de 1938 concedía inmunidad fiscal para impuestos y derechos. En 1981, el citado ordenamiento legal establece la inmunidad para la Federación respecto a las contribuciones que comprenden tanto impuestos como derechos, salvo que las leyes establezcan expresamente la obligación de pagarlos. La inmunidad para los Estados extranjeros lo señala el citado Código Tributario Federal de 1981, se otorga únicamente para los impuestos. En lo que respecta al Distrito Federal, a los Estados y los Municipios, el Código Fiscal es omiso, al igual que para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Por su parte la Ley Federal de Derechos de 1981 dispone que *La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, aún cuando de conformidad con otras leyes o decretos no estén obligados a pagar contribuciones o estén exentos de ellas, deberán pagar los derechos que establece esta ley, con las excepciones que en la misma se señalan.*

En cuanto a la inmunidad fiscal a través de la exención de contribuciones relativas a los derechos, coincidimos con el profesor Jarach quien manifiesta que la inmunidad fiscal carece de fundamento en lo relativo a los derechos o tasas, manifestándolo de la siguiente manera:

En lo que atañe a las tasas, (derechos), la contestación debe ser evidentemente negativa, la doctrina de la inmunidad se funda sobre la naturaleza del presupuesto de los impuestos, sobre su causa jurídica, la capacidad contributiva. Ahora bien, la tasa se distingue precisamente del impuesto por la causa jurídica, que no es la capacidad contributiva, sino la prestación de un servicio individualizado por el sujeto activo al sujeto pasivo. Si como muchos creen, el fundamento de la inmunidad fuese la cualidad del sujeto pasivo de ser ente soberano, ella debería aplicarse también a la tasa. Sin embargo, dada la causa jurídica de este tributo no hay contradicción lógica ni incompatibilidad en la atribución del presupuesto de hecho a un sujeto pasivo que sea ente soberano; según el fundamento de la inmunidad que hemos sentado antes, el Estado o sus dependencias pueden ser sometidos a las tasas si el presupuesto de hecho aparece como atribuible a ellos, porque la naturaleza del presupuesto no se opone a esa atribución. Entonces, si la ley expresamente no exime al Estado de la tasa, no hay razón jurídico-dogmática que exija la exención.³⁰

4.2.2.2 Caso de controversia por la aplicación de la exención de una contribución local, a favor de organismos públicos federales.

La controversia que en el caso concreto se plantea en esta ocasión, gira principalmente en torno a definir si la contribución denominada "Derechos por el Suministro de Agua, establecida por una entidad federativa, en este caso el Distrito Federal, queda comprendida o no dentro del supuesto de exención establecido en el artículo 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a favor de los organismos públicos que poseen bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

Este planteamiento al ser abordado por el Poder Judicial de la Federación, fue resuelto señalando que efectivamente la contribución en comento si se encontraba comprendida en el supuesto de exención constitucionalmente establecido, quedando plasmado el criterio correspondiente en la jurisprudencia N° 22/97, derivada de la contradicción de tesis N° 53/96, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 19 de marzo de 1997, en los siguientes términos:

³⁰ Op. Cit. págs. 524 y 525.

DERECHOS POR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE PRESTADO POR LOS MUNICIPIOS PARA BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. QUEDAN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.- El penúltimo párrafo de la base IV del artículo 115 constitucional, al cual remite el texto vigente del artículo 122, base primera, fracción V, inciso b), del mismo Ordenamiento Fundamental, se debe interpretar en el sentido de que dentro de la exención autorizada para bienes del dominio público de la Federación y los Estados, quedan comprendidos los organismos descentralizados como titulares de los inmuebles descritos en el artículo 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, por los servicios que preste el Municipio en materia de agua potable, toda vez que el autor del precepto constitucional, al autorizar la exención, claramente la hace extensiva no sólo a los tributos sobre la propiedad inmobiliaria, sino también a los ingresos que obtenga el Municipio por los servicios públicos a su cargo, lo cual significa que se refirió a las contribuciones causadas por aquellos servicios que se presten en relación con los bienes de dominio público a favor de la Federación, Estados u organismos descentralizados, en razón de la importancia que atribuyó a la función desarrollada a través de la afectación y destino de tales bienes sometidos al régimen de protección de que se trata.

En las siguientes páginas del presente capítulo, se presenta una breve descripción histórica y problemática actual, relacionadas con el servicio de suministro de agua de la ciudad de México, de las acciones emprendidas, proyectos y objetivos encaminados a garantizar el abastecimiento del vital líquido a su población, industria, comercio y servicios públicos.

Lo anterior tiene estrecha relación con el análisis de la figura de la exención, en virtud de que la prestación del servicio local de suministro de agua, implica, como se podrá apreciar en las páginas siguientes, enormes erogaciones de recursos, amén de ser uno de los principales problemas de la Ciudad de México, que se complica más en su solución, cuando se tiene que otorgar ocasionalmente el servicio sin recibir el pago del mismo, por la interpretación inadecuada y la ambigüedad e imprecisa, consideramos, exención constitucional de las contribuciones locales, entre las que se encuentra la regulada en el Código Financiero del Distrito Federal, con el nombre de Derechos por suministro de Agua.

La Ciudad de México

(Suministro y Administración del Agua)





- ◆ Tenochtitlán fue fundada por los Aztecas en 1325

- ◆ Los caminos eran tanto de tierra como de agua (canales)



- **La Nueva España fue construida sobre los templos aztecas**



- **Los canales fueron destruidos durante la Conquista Española**

- ◆ **Nezahualcoyotl construyó el Acueducto de Chapultepec y canales de desagüe en 1450**



- ◆ **“Chinampas”, parcelas artificiales construidas sobre el lago para la agricultura**

Continua Construcción de Infraestructura

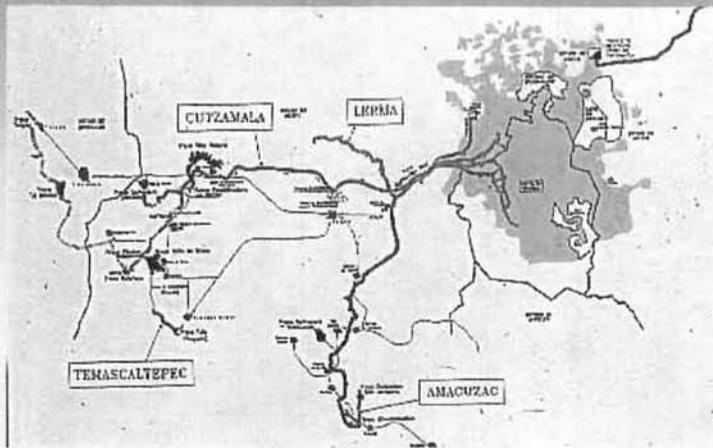
- **Construcción del Socavon de Nochistongo (1607)**
- **Acueducto de Tlaxpanaca (1605-1607)**
- **Tajo de Nochistongo (1788)**
- **Acueducto de Zempoala (1543-1560)**
- **Acueducto de los Remedios**
- **Tunel de Tequisquiac (1900)**
- **Sistema Lerma (1942)**
- **Sistema Cutzamala (1982)**

Fuentes y Provisión de Agua del Distrito Federal

Acuífero Local	476	43.40
Sistema Lerma	154	14.04
Chiconautla	26	2.37
Pozos Gravame	95	8.66
Manantiales	26	2.37
Magdalena	6	0.60
Cutzamala	314	28.60
	1097 (35m³/s)	100.00

Millones de m³

Sistemas Lerma y Cutzamala



Sistemas Lerma y Cutzamala



- ◆ 19 tons/seg de agua son bombeadas a 1000 metros de altura sobre el nivel del valle



- ◆ El agua es transportada por canales y tubería



- ◆ Distribuida a través de 12,000 km de tubería y hacia 1,690,000 tomas

Problemática del Suministro y la Administración del Agua en la Ciudad de México.

- ◆ **Desperdicio y pérdidas por fugas**
- ◆ **Falta de recursos para mantenimiento y obras prioritarias**
- ◆ **Sistema de recaudación inadecuado**
- ◆ **Elevados subsidios al sector hidráulico**
- ◆ **Falta de una cultura de pago**
- ◆ **Falta de recuperación de la inversión por los servicios de suministro de agua a Dependencias y Entidades que se consideran exentas del pago.**

- ❖ **600 millones de pesos de adeudos por derechos de suministro de agua registra en el 2002, el Gobierno del D.F. a cargo de Dependencias y Entidades Federales. El adeudo representa una quinta parte de los 3 mil millones de pesos estimados a recaudar por derechos de agua en la Ley de Ingresos del D.F., para el mismo ejercicio fiscal del año 2002.**

CONCLUSIONES

- I. El Estado, ente abstracto, orgánico, jurídico y político, creado por el hombre para ordenar y servir a la sociedad, justifica su existencia en el cumplimiento de los fines encomendados, que se resumen en conseguir el bien común de sus integrantes, a través del ejercicio del poder, aplicado en la función legislativa, estableciendo normas jurídicas generales; jurisdiccional, resolviendo controversias mediante la declaración del derecho; y ejecutiva, mediante la aplicación concreta de las normas a través de actos administrativos.
- II. El poder ejercido por el Estado para la satisfacción del bien común de los gobernados, en la función ejecutiva se concretiza con los diversos actos jurídicos y materiales, consistentes en la ejecución de las normas jurídicas que regulan la administración pública, destacando en esta actividad, la prestación de los servicios, como el de la salud, la educación, las comunicaciones, la energía eléctrica, el agua potable, en los ámbitos federal, local y municipal, de acuerdo a las formas de organización administrativa centralizada y paraestatal existentes en México.
- III. Para el cumplimiento de sus fines, el Estado cuenta con un patrimonio propio, integrado por el conjunto de bienes inmuebles y muebles tangibles e intangibles tanto del dominio público como del dominio privado, destinados a satisfacer las necesidades propias y, principalmente, las de la población en general, con el objeto de lograr la paz y el orden social, una distribución equitativa de la riqueza pública, el desarrollo equilibrado de la nación y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
- IV. El patrimonio del Estado se integra con los patrimonios específicos de la federación, las entidades federativas y los municipios, regulado y administrado por la legislación correspondiente ya sea federal, local o municipal.
- V. El estado ejerce sobre los bienes que integran su patrimonio, un derecho de propiedad bajo la jurisdicción de la federación, de las entidades federativas o de los municipios, a través de la regulación, administración y control de los mismos, encontrando las bases de dicha regulación y jurisdicción en el artículo 27 fracción VI de la Constitución Federal, el cual otorga a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos.

- VI. Parte importante del patrimonio estatal se integra con los recursos que se hace llegar a través del establecimiento y fijación de contribuciones, que aplica mediante el ejercicio del poder público, con base en la potestad tributaria conferida en el artículo 73 constitucional, debiendo ejercer dicha facultad bajo los principios de proporcionalidad y equidad en las leyes tributarias que establezca.
- VII. El Estado ejerce su facultad tributaria, en el ámbito federal a través del Congreso de la Unión, y en las entidades federativas que lo conforman, la facultad impositiva recae en las legislaturas locales, incluyendo las contribuciones municipales por carecer los municipios de facultad tributaria, limitándose éstos a la recaudación y administración de las contribuciones que establezcan a su favor las legislaturas de las entidades a que pertenezcan.
- VIII. La delimitación constitucional de la competencia de la facultad tributaria del Estado, para su ejercicio entre la federación y las entidades que lo conforman, es la siguiente:
- Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII y 124).
 - Limitaciones a la facultad tributaria de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73 fracciones X y XXIX).
 - Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118 fracción I).
- IX. Los tributos o contribuciones forman la más importante clase de ingresos con que cuenta el Estado para allegarse de recursos que le permiten sufragar los gastos públicos, que impone por medio de leyes de carácter general a sus gobernados.

La doctrina jurídica tributaria coincide con la clasificación tripartita de los tributos integrada por los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales.

Las diferencias entre los dos primeros consisten en que mientras los impuestos se establecen para satisfacer servicios públicos generales e indivisibles, los derechos consisten en una contribución establecida específicamente para cubrir el costo y otorgar los servicios públicos divisibles que se soliciten en forma particular, específica y determinada; de tal manera que el impuesto se paga sin recibirse servicio o beneficio inmediato, medido y divisible, mientras que en los derechos se presenta una contraprestación inmediata.

- X. El ejercicio de la facultad tributaria del Estado no se limita únicamente a establecer contribuciones a través del Congreso de la Unión en materia federal, o mediante las legislaturas de los Estados y el Distrito Federal en materia local, sino que dicha facultad implica también el poder estatal de eximir del pago de algunos tributos.

La figura de la exención es de naturaleza y raíz constitucional, se encuentra consagrada en el artículo 115 fracción IV inciso c) segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y favorece a las mismas instituciones del Estado que detentan bienes del dominio público, nunca a particulares.

La diversa interpretación del contenido de la exención, en cuanto si la misma debe otorgarse sobre todas las contribuciones locales que afecten a los bienes del dominio público, o únicamente sobre aquellas que tengan relación con la propiedad inmobiliaria de los mismos, ha generado controversias judiciales que ha tenido que definir el Poder Judicial del Estado.

En efecto, el Poder Judicial de la Federación sobre esta controversia, ha resuelto que la contribución local (derechos), establecida por la prestación de servicios municipales de suministro de agua a los organismos de gobierno que detentan bienes del dominio público, queda comprendida en el supuesto de exención constitucionalmente establecido.

No obstante el criterio de nuestro máximo Tribunal sobre la figura de la exención, sostenemos una interpretación distinta en cuanto a los alcances del beneficio que ésta debe otorgar a favor de los bienes del dominio público, y es en el sentido de que el beneficio de la exención debe limitarse a los tributos locales cuyo hecho generador tenga relación precisamente con el bien inmueble de que se trate y no con el organismo público que lo detenta.

Nuestro criterio de interpretación, exceptúa por tanto de la obligación constitucional de eximir sobre algunas contribuciones locales derivadas de prestaciones de servicios públicos.

A manera de ejemplo, que ilustre nuestro criterio sobre la interpretación de la exención, haremos referencia a la contribución local establecida por una entidad de la federación, como lo es el Distrito Federal, relacionada con la prestación del servicio público de suministro de agua, respecto de los bienes del dominio público de la federación con sede en el territorio del Distrito Federal, que se regula en el Código Financiero de la entidad con el nombre de Derechos, de acuerdo a las consideraciones y planteamientos de conclusión siguientes:

- 1.- El vínculo que relaciona la aplicación de la exención constitucionalmente establecida con las contribuciones locales y la Hacienda del Distrito Federal, se encuentra en el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso b), último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que remite a las disposiciones contenidas en el segundo párrafo, del inciso c), de la fracción IV, del artículo 115 de la misma Constitución, señalando que dichas disposiciones serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno.
- 2.- El citado artículo en su parte relativa dispone que sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estado o de los Municipios estarán exentos de las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de dicha fracción IV.
- 3.- La mencionada fracción IV en sus incisos a) y c), se refiere a las contribuciones que se establezcan sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y a las contribuciones que se establezcan sobre la prestación de servicios públicos a su cargo, que en el presente caso se entiende que son los servicios a cargo del Distrito Federal.
- 4.- Las contribuciones establecidas sobre la prestación de servicios públicos a cargo del Distrito Federal, están previstas en el Código Financiero del propio Distrito, en el Capítulo IX, Título Tercero, Libro Primero, y se denominan Derechos por la prestación de servicios. Definiendo los derechos en el artículo 24 fracción IV, como las contraprestaciones por, entre otros supuestos, recibir los servicios que presta la Entidad en sus funciones de derecho público.

- 5.- Sobre lo anterior, ante el cuestionamiento de si el artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso c), párrafo segundo, cuando establece que solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados, o de los Municipios estarán exentos de, entre otras, las contribuciones que se establezcan sobre la prestación de servicios públicos a cargo del Distrito Federal, se refiere a todas las contribuciones de esa naturaleza o solamente a algunas, aparentemente la respuesta debería ser que se refiere a todas, puesto que el precepto no hace distinción alguna.
- 6.- Sin embargo en el mismo orden de análisis, si revisamos ese tipo de contribuciones, denominadas Derechos por la Prestación de Servicios y reguladas por el Código Financiero del Distrito Federal, tenemos que concluir que el precepto constitucional en análisis, solo puede referirse a algunas de las contribuciones establecidas sobre la prestación de servicios públicos a cargo del Distrito Federal.
- 7.- Lo que afirmamos es así en virtud de que tomando en cuenta que si toda obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las disposiciones fiscales, no todas las contribuciones establecidas sobre la prestación de servicios públicos a cargo del Distrito Federal prevén situaciones jurídicas o de hecho, relativos a bienes inmuebles, es decir, no siempre el hecho generador de esas contribuciones se refiere a tales bienes, pues los hechos regulados en el citado Código que establecen Derechos por la Prestación de Servicios, se refieren a muy diversas situaciones, que en algunos casos son ajenas a bienes inmuebles, como por ejemplo, los Derechos por la Prestación del Servicio de Control Vehicular, que gravan precisamente el servicio de control vehicular que el Distrito Federal otorga.
- 8.- Ahora bien, en el caso de la contribución denominada Derechos por el Suministro de Agua, prevista en el artículo 196 del Código mencionado, la situación de hecho que origina el nacimiento de la obligación fiscal, como se desprende del contenido del propio precepto, es la prestación del servicio de suministro de agua por parte del Distrito Federal, y el sujeto obligado al pago de dicha contribución es precisamente el usuario de ese servicio.
- 9.- Así pues, el hecho generador de la contribución denominada Derechos por el Suministro de Agua, no es un hecho que se refiera al inmueble en que se ubica la toma respectiva, es decir, esta contribución no grava en modo alguno bienes inmuebles, ni situaciones jurídicas o de hecho a ellos relacionados, sino sólo la prestación del servicio de suministro de agua a cargo del Distrito Federal a favor de los usuarios del mismo.

- 10.- De la generalidad de las contribuciones establecidas por el Distrito Federal, las relacionadas con bienes inmuebles solamente son el Impuesto Predial, el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y las Contribuciones de Mejoras, las cuales como rasgo distintivo y común, tienen el de ser generadas por situaciones jurídicas o de hecho directamente relacionadas con bienes inmuebles; como son el derecho de propiedad, su adquisición e incluso su mejora, respectivamente.
- 11.- Si describimos los elementos de la relación tributaria respecto a la contribución denominada Derechos por el Suministro de Agua, tenemos que el objeto o hecho generador lo constituye el uso del servicio de suministro de agua que prevea el Distrito Federal; el sujeto activo: el Distrito Federal; el sujeto pasivo: el usuario del servicio, es decir, toda persona física o moral que haga uso de dicho servicio; la base para el cálculo de la contribución: el consumo o suministro realizado, medido en metros cúbicos; la tarifa: la tabla de cuotas que deben de pagarse según el consumo.
- 12.- El hecho pues de que una toma esté instalada en un inmueble, no implica que los derechos que se causen por este servicio se originan con motivo del servicio público prestado a un inmueble, dicho servicio no se presta al inmueble, dado que éste no es ni puede ser considerado como sujeto pasivo de la contribución, así como tampoco su objeto o hecho generador, siendo el sujeto obligado en realidad el usuario del servicio, en tanto que el objeto o hecho generador es la prestación del servicio de suministro de agua, que no solamente se presta a través de las tomas instaladas en los inmuebles ubicados en el Distrito Federal, sino también mediante camiones cisternas; lo que corrobora que el objeto de dicha contribución de ninguna forma tiene que ver con un bien inmueble, y si se hace referencia a los inmuebles en el Código Financiero al regular la contribución, es solamente para distinguir las tomas de uso doméstico y las de uso no doméstico, característica que se toma en cuenta solo para establecer las tarifas respectivas, en atención a la proporcionalidad que debe revestir la contribución en comento.
- 13.- Ahora bien, es cierto, tal como se señala en la tesis de jurisprudencia citada, que la exención prevista por el artículo 115 Constitucional se establece por la calidad de los inmuebles, por el hecho de pertenecer al dominio público, pero es falso que en el caso de la exención proceda a favor del sujeto pasivo (usuario del servicio); ya que un inmueble que forme parte del dominio público, no puede ser el objeto de la contribución, en virtud de que el hecho generador de una contribución no es un bien material, sino un hecho o una actividad, aunque con referencia a un bien, y en el caso de los Derechos por el Suministro de Agua, el objeto o hecho generador de la contribución, es precisamente la prestación del servicio de suministro de agua.

- 14.- A efecto de comprender más claramente el alcance de la exención prevista en el precepto constitucional citado, es importante destacar la clasificación doctrinal de las exenciones en objetivas y subjetivas, entendiéndose por las primeras, aquellas que se otorgan en atención a ciertas cualidades o características del objeto que genera el gravamen, y por las segundas, las que se establecen en función de la persona, atributos y cualidades de los sujetos.
- 15.- Acorde con lo anterior, si la exención prevista por el citado artículo 115 Constitucional se concede en consideración a la calidad de los inmuebles, debe concluirse que estamos ante una exención de tipo objetivo, de acuerdo a la comentada clasificación de las exenciones, y no ante una exención de carácter subjetivo, puesto que no se otorga en consideración a que el sujeto pasivo sea la Federación, los Estados o Municipios o incluso el propio Distrito Federal, sino en atención al hecho de que los inmuebles pertenezcan al dominio público respectivo.
- 16.- Si el citado artículo 115 constitucional hubiera establecido que sólo la Federación, los Estados y los Municipios, estarían exentos de las contribuciones a que se refiere dicho precepto, estaríamos entonces ante una exención de carácter subjetivo, y en ella estaría incluida, desde luego, la contribución denominada Derechos por el Suministro de Agua, pero es el caso que dicho precepto no establece la exención de esa manera, sino señalando que sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, estarán exentos de las contribuciones a que dicho artículo se refiere, es decir, que la Federación, los Estados y los Municipios estarán exentos, no de todas las contribuciones, sino sólo de aquellas que gravan situaciones jurídicas o de hecho relativas a sus bienes inmuebles, cuando éstos forman parte de su dominio público.
- 17.- La distinción entre exención objetiva y exención subjetiva es coherente con el propio contenido del artículo 115 Constitucional en cita, puesto que el mismo prohíbe expresamente las exenciones subjetivas, aunque no las denomina así, al disponer que las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las contribuciones a que se refiere dicho precepto, en favor de persona o institución alguna, es decir, no es que la Federación, los Estados o los Municipios estén exentos de las contribuciones que causen, sino que exclusivamente en el caso de contribuciones que se causen con motivo de algún hecho relativo a bienes del dominio público.

- 18.- Por todo lo expuesto, en virtud de que la contribución que nos ocupa, grava la prestación del servicio público de suministro de agua, y no un tributo relacionado con la propiedad de los inmuebles, es de concluirse que a dicha contribución no le es aplicable el supuesto de exención establecido constitucionalmente, por tratarse de una exención objetiva no subjetiva y por lo mismo los organismos públicos, ya sea de la Federación, de los Estados o del propio Distrito Federal, titulares de bienes pertenecientes al dominio público que generen como sujetos pasivos la contribución por derechos de suministro de agua recibida de los organismos municipales o el Distrito federal, están obligados al pago de los derechos correspondientes.

Interpretar en sentido contrario el precepto constitucional, provocaría violaciones a los derechos de las facultades tributarias de las entidades federativas y municipios, amén de la afectación a los ingresos de las haciendas locales y municipales al no percibir el pago de los derechos como contraprestación de los servicios que otorgan.

PROPUESTA

Buscando evitar violaciones a los derechos de las Entidades Federativas y Municipios en cuanto a sus facultades tributarias, ocasionadas eventualmente por la interpretación incorrecta del texto constitucional sobre la exención por su imprecisa redacción, se propone la siguiente adecuación:

ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO C) SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Texto actual: *...Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales, o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.*

Texto propuesto: *...Sólo estarán exentos del pago de las contribuciones que no deriven de la prestación de servicios públicos municipales, los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales, o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.*

BIBLIOGRAFÍA:

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO*. PORRÚA, MÉXICO, 1995, 1048 PÁGS.

DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL, PORRÚA, MÉXICO, 1997, 506 PÁGS.
2. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*, PORRÚA, MÉXICO, 1994.
3. CASTREJÓN GARCÍA, GABINO E. *DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO I*. CARDENAS EDITOR, MÉXICO, 2000, 400 PÁGS.

DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO II. CARDENAS EDITOR, MÉXICO 2000, 400 PÁGS.
4. DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. *DERECHO FINANCIERO MEXICANO*, PORRÚA, MÉXICO, 1990, 999 PÁGS.
5. DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO Y OTRO. *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, PORRÚA, MÉXICO, 1997, 586 PÁGS.
6. FAYA VIESCA, JACINTO, *FINANZAS PÚBLICAS*, PORRÚA, MÉXICO, 1986.
7. FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE. *DERECHO ADMINISTRATIVO*, UNAM, MC GRAW-HILL, MÉXICO, 1998, 181 PÁGS.
8. FLORES ZAVALA, ERNESTO. *ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS*, PORRÚA, MÉXICO, 1998, 516 PÁGS.
9. FRAGA, GABINO. *DERECHO ADMINISTRATIVO*, PORRÚA, MÉXICO, 1997, 506 PÁGS.
10. GLADEN, E.N. *UNA HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA II*, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1990, 469 PÁGS.
11. MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. *DERECHO ADMINISTRATIVO*, HARLA, MÉXICO, 1998, 380 PÁGS.
12. PÉREZ DE LEÓN, E. ENRIQUE, *NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO*, PORRÚA, MÉXICO, 1993.
13. SALINAS ARRANBIDE, PEDRO. *LA EXENCIÓN EN LA TEORÍA GENERAL DEL DERECHO TRIBUTARIO*, TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, MÉXICO, 1983, 404 PÁGS.
14. SANCHEZ GÓMEZ, NARCISO. *PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, PORRÚA, MÉXICO, 1998, 518 PÁGS.

SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PORRÚA, MÉXICO, 1998, 506 PÁGS.

15. SERRA ROJAS, ANDRÉS. *DERECHO ADMINISTRATIVO*, PORRÚA, MÉXICO, 1997, 905 PÁGS.
16. TENA RAMÍREZ, FELIPE, *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*, PORRÚA, MÉXICO, 1987, 649 PÁGS.

LEGISLACIÓN:

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.
- CÓDIGO CIVIL PARA EL D.F. EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL.
- LEY FEDERAL DE DERECHOS.
- LEY DE AGUAS NACIONALES.
- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.
- CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.
- LEY DE AGUAS DEL DISTRITO FEDERAL.