



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGÓN**

**“EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y EL  
DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL APOYO  
ECONÓMICO A PARTIDOS POLÍTICOS”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
LAURA TOLEDANO FRANCO**

**ASESOR:  
LIC. JESÚS ARMANDO PEREA RIVERA**

**MÉXICO**

**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.

## INDICE

INTRODUCCIÓN	4
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	<b>7</b>
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.	
1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.	8
1.2. DEFINICIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.	16
1.3. OBJETIVOS QUE PERSIGUE.	23
1.4. DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	29
1.5. LA SEGURIDAD JURÍDICA QUE OFRECE AL CIUDADANO.	33
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	<b>41</b>
DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.	
2.1. EL CONTENIDO DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.	44
2.2. EL CONCEPTO DE AUTORIDAD.	48
2.3. LA FORMALIDAD ESCRITA EN EL ACTO ADMINISTRATIVO.	51
2.4. LA FUNDAMENTACIÓN.	54
2.5. LA MOTIVACIÓN.	58
2.6. COMO FUNCIONA EL PRINCIPIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	64
<b>CAPITULO TERCERO</b>	<b>70</b>
DEL FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS.	
3.1. LA EXPRESIÓN SOBERANA DEL PUEBLO.	70

3.2. EL PUEBLO SOBERANO Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS (ART. 41 CONSTITUCIONAL) .	83
3.3. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL GASTO PÚBLICO (ART. 31 FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL).	91
3.4. EL FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS EN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.	98
3.5. FINANCIAMIENTO A ORGANIZACIONES POLÍTICAS.	101
3.6. LA REASIGNACIÓN DE LOS BIENES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL CAUSAR BAJA EL REGISTRO.	105
<b>CAPITULO CUARTO</b>	<b>109</b>
<b>EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS.</b>	
4.1. LA CONTRIBUCIÓN DEL PUEBLO AL GASTO PÚBLICO (ART. 2 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).	110
4.2. LA LEGALIDAD EN LA FUNDAMENTACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.	117
4.3. LA LEGALIDAD EN LA MOTIVACIÓN.	121
4.4. EL FINANCIAMIENTO COMO GASTO PÚBLICO.	124
4.5. PROPUESTAS DE REFORMA.	130
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>136</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>138</b>

## **INTRODUCCIÓN**

Hablar del Principio de Legalidad y el Derecho Administrativo en el Apoyo Económico a Partidos Políticos, es hablar del mantenimiento continuo de los políticos. En sí o propiamente dicho es el financiamiento público a los partidos políticos.

El hecho de que el político empieza a formarse en partidos político, ya esta pagado por los ciudadanos; sin embargo cuando entra al poder, no es agradecido, y empieza a servir a los intereses de los grupos dominantes que son los que pagan su voto en el Congreso.

Para ese objetivo, no es darle el hecho de que la fracción II, permite el financiamiento a partidos políticos.

Y para demostrarlo inicialmente abrimos nuestro trabajo de tesis estableciendo algunos conceptos del derecho administrativo, donde veremos que la función del Estado, únicamente, se puede revisar a la luz de lo que es la ley, a la luz de lo que es el Poder Legislativo hace una vez que esta consolidado.

Luego en el artículo, antes mencionado, observamos el principio de legalidad, que se basa en el hecho de que todo tipo de autoridad debe, necesariamente, hacer lo que la ley le ordena.

Después en el artículo 3, ya observamos algunas situaciones, tanto administrativas, como legales del financiamiento a partidos, e incluso establecemos algunas circunstancias específicas establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Y finalmente, con todo esto, hacemos una severa crítica a la luz del principio de legalidad, que dice que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le ordena y en este caso los congresistas, se han despachado con la cuchara grande al fijar en la fracción II del artículo 41 constitucional el derecho orgánico de poder entrar al financiamiento del gasto público, y gozar del dinero del pueblo.

Esto definitivamente, valdría la pena si realmente el político se preocupara por satisfacer las necesidades del pueblo que lo ha elegido para representarlo.

Lamentablemente, es al contrario, se convierten en vende patria. Dicho de otra manera, que se convierten en

representantes, ya no del pueblo que los elige y que incluso le ha pagado y mantenido todo lo que es su quehacer político, se olvidan de todo eso y ahora sirven a los intereses de los grupos dominantes.

Evidentemente, que podemos decir como la globalización ahora ha hecho fracasar a la gran mayoría de la industria nacional, y como es posible que todavía se siga apoyando esa manera de entregar al país a los Estados Unidos.

Esto tan sólo es un grano dentro de la gran playa que significa el abuso de los políticos y el mal agradecimiento de las autoridades, que a pesar de que se les ha mantenido desde que son políticos, hasta cuando ya tienen el poder, es entonces que se convierten en representantes de los grandes capitales, se transforman en dignatarios de los grupos dominantes.

Esto definitivamente no es la naturaleza directa del partido político, y por lo mismo, hasta que en un momento determinado el político realmente beneficie al pueblo que debe representar, no puede gozar de ningún centavo del pueblo.

# **CAPÍTULO PRIMERO**

## **DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

Para este primer capítulo, vamos a formar un marco de referencia del derecho administrativo, para relacionarlo con lo que es la partida presupuestal otorgada a partidos políticos.

Es necesario partir de los conceptos de derecho administrativo, puesto que, corresponde al mismo derecho administrativo, establecer las reglas a través de las cuales, se va a llevar a cabo la erogación de la contribución que se recauda, con el fin de tener un cierto presupuesto para solventar los gastos públicos del gobierno de la nación.

En consecuencia vamos a enfrentar, varios conceptos de derecho administrativo la naturaleza de los partidos políticos, y por lo mismo necesitamos saber cuáles son las bases de lo que es el derecho administrativo.

## 1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

Realmente, no se puede hablar de la existencia de un derecho administrativo en época antigua; debemos recordar que los diversos pueblos, iban a estar gobernados por reyes o emperadores y a consecuencia de esto, no iban a estar sujetos a algún reglamento que pudiera limitar ese gran poderío que tenía en la disposición de los bienes que de alguna manera se iban recaudando a través de la recolección de impuestos y tributos.

Podemos recordar como en la época feudal el señor de las tierras, iba a ser propietario de las mismas, mientras tuviese un ejército poderoso a través de las cuales las pudiese dominar.

De ahí, que los vasallos, tenían ciertas obligaciones y dentro de esta eran pagar tributos por dejarlos trabajar la tierra y pagar impuestos por dejar comerciarlos en sus tierras.

Ernesto Flores Zavala, en el momento en que nos habla sobre el particular dice: *“El vasallo tenía para con su señor obligaciones que pueden dividirse en dos grupos: las*

*relativas a la prestación de servicios personales, y las relativas a prestaciones económicas.*

*Entre las personales estaba la del servicio militar que consistía en acompañar al señor a la guerra, esta obligación muy amplia originalmente, fue restringiendo poco a poco en las costumbres de las que ya en el siglo XIII, sólo consistía en acompañar al señor hasta los límites de determinada región por lejana y por término de cuarenta días.*

*Entre las prestaciones de carácter económico estaban las ayudas en dinero, estas ayudas primero fueron arbitrarias, después se reglamentaron limitándolas y llegaron posteriormente a través de un proceso evolutivo, a convertirse en los subsidios que en épocas posteriores concedían los parlamentos a la corona”.<sup>1</sup>*

Es de hacerse notar como el autor citado, ya menciona la forma en que van evolucionando estas concepciones tributarias.

De tal manera, que el señor feudal no encontraba límites para establecer disposiciones administrativas a través

---

<sup>1</sup> Flores Zavala, Ernesto: “Elementos de Finanzas Mexicanas”; México, Editorial Porrúa, S.A., Vigésimo Novena Edición, 1999, página 29.

de las cuales, se limitará su dominio y su poder de decisión sobre la forma en que tendría que gastar su recaudación.

Sin lugar a dudas no es sino hasta la revolución francesa, en donde se empieza ya a estructurar alguna norma de derecho administrativo que empieza a limitar el poder soberano del rey, para que dicha soberanía, ahora la va a tener el pueblo para que lo administre, para que lo organice.

Claro está, que dentro de lo que fue la revolución inglesa y la independencia de los Estados Unidos, también hubo algunas situaciones de derecho natural en donde se reconocía que la soberanía del gobierno era inalienable al pueblo.

Pero, sin lugar a dudas es en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en donde se ponen ya los puntos principales a través de los cuales el rey iba a estar limitado en sus poderes de decisión administrativos.

Así, el preámbulo de esta declaración dice: *“Los representantes del pueblo francés, constituidos en asamblea nacional, considerando que la ignorancia, que el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas*

*de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, presente constantemente a todos los miembros del cuerpo social, le recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y los del poder ejecutivo, pudiendo ser en cada instante comparados con la finalidad de toda institución política, sean más respetados; a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas en adelante en principios simples e indiscutibles, contribuyan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos".<sup>2</sup>*

La expresión soberana del pueblo, va a empezar a determinar en mucho la forma a través de la cual, se empieza ya a establecer, un sistema normativo a través del cual, se hablan ya de derechos del pueblo y la manera a través del cual, el gobierno tendría que administrar dichos derechos.

Estas son, sin lugar a dudas, circunstancias trascendentales que definitivamente van a responder a la nueva idea de la composición del estado.

---

<sup>2</sup> "BiCentenario de la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano": México. Secretaría de Gobernación. Tercera Edición, 2000, página 13.

A partir del siglo XVIII gracias a los grandes filósofos como Juan Jacobo Rosseau, Boltieri, Locke, Montesquieu, y otros más, empezaron a generar diversas doctrinas a través de las cuales, ahora el gobierno iba a quedar en manos de un poder legislativo que haría la ley a la cual el gobierno tendría que sujetarse.

Sin duda, uno de estos filósofos como fue Juan Jacobo Rosseau, que en el Contrato Social va a establecer una cierta sistematización a través de la cual, se denota el concepto de la voluntad general, como es la voluntad del pueblo.

Ignacio Burgoa, al citar a Juan Jacobo Rosseau lo hace de la siguiente manera: *"En principio, el hombre vivía en un estado de naturaleza, es decir, que su actividad no estaba limitada por ninguna norma, que desplegaba su libertad sin obstáculo alguno; en una palabra, que disfrutaba de una completa felicidad para cuya consecución, según dicho pensador, no operaba la razón, sino el sentimiento de piedad. Con el progreso natural, se fueron marcando diferencias entre los individuos antes colocados en una posición de verdadera igualdad, y es entonces cuando suceden divergencias y pugnas entre ellos. Para evitar estos*

*conflictos, los hombres concertaron un pacto de convivencia, estableciendo de esta manera la sociedad civil, limitándose ellos mismos su propia actividad particular y restringiendo en esta forma sus derechos naturales. Al crearse la sociedad civil, en oposición al estado de naturaleza, se estableció un poder o una autoridad supremos, cuyo titular fue y es la comunidad, capaz de imponerse a los individuos. A este poder o autoridad se le llama voluntad general".<sup>3</sup>*

Es de hacerse notar la forma a través de la cual, se empieza a generar todo un marco jurídico a través del cual, el poder público estaría limitado para ejercer su poder, con base en la soberanía del pueblo.

De tal manera, que a partir de este momento en todos los países se van formando reglas de derecho administrativo a través de las cuales, el gobierno del Estado va forjando los principios jurídicos a través de los cuales, se va a lograr que el gobierno tenga reglas en su administración pública.

El autor Alfonso Nava Negrete al hablarnos sobre la actividad del Derecho Administrativo nos dice: *"Hasta las primeras décadas del siglo actual, la idea de servicio público dominó como el único objeto de las actividades de la*

---

<sup>3</sup> Burgoa, Ignacio: *"Las Garantías Individuales"*; México, Editorial Porrúa, S.A., Vigésima Séptima Edición, 1998, páginas 90 y 91.

*administración y el derecho administrativo era el derecho de los servicios públicos. Hoy los servicios públicos se prestan por la administración y por los particulares y su régimen se integra por el derecho administrativo y por el derecho privado, con predominio del primero. Además, la actividad administrativa rebasa la idea de servicio público.*

*El derecho administrativo contemporáneo caracteriza su fisonomía como el régimen de la actividad empresarial de la administración y como base normativa fundamental de la seguridad social que presta el Estado”<sup>4</sup>.*

Como consecuencia los principios que van estableciéndose, van reformándose dependiendo siempre de la región, la idiosincrasia, el tiempo, el espacio y las situaciones políticas internacionales.

Gabino Castrejón García, cuando considera la naturaleza del derecho administrativo, sugiere estas situaciones, diciendo: *“Es por ello que al hablar de los fines del Estado y específicamente a los fines de la administración pública tenemos que dirigir nuestro estudio a un concepto que dada su trascendencia e importancia debe ser considerado como un principio universal, es decir, el bien*

*común. Consecuentemente, el fin primordial de la administración pública es obtener el bien común a través de la prestación de bienes y servicios que satisfagan las necesidades colectivas, obteniendo como resultados la máxima de uno de los principios generales del derecho, que es el interés público que esta por encima del interés particular.*

*Dados los fines que persigue la administración pública, se requiere de su diversificación, por lo que por tal circunstancia se justifica la complejidad en la que se encuentra. Tales fines van evolucionando, las necesidades colectivas van cambiando y es por ello que la administración pública como parte del derecho administrativo debe adecuarse a la evolución de la sociedad".<sup>5</sup>*

Dice bien el autor citado el derecho administrativo va evolucionando, va satisfaciendo más que nada las necesidades de un pueblo determinando siempre el momento, la época, la necesidad.

---

<sup>4</sup> Nava Negrete, Alfonso, en cuanto al Derecho Administrativo: dentro de: "Diccionario Jurídico Mexicano". México, Edit. Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tercera Edición. Tomo D-H, 1999. Página 955.

Así podemos ver como nuestro derecho administrativo va surgiendo de varios principios que son inmóviles, esto es principios que inician desde el momento en que surge la consideración de una vida democrática en el gobierno; y es entonces, cuando se van asentando las bases de legalidad para que el gobierno lleve a cabo la administración de un país.

## 1.2. DEFINICIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Habíamos dicho en el inciso anterior, que el derecho administrativo iba a acoplarse necesariamente a las necesidades de cada época y cada país; de tal manera, que en la época actual, debido a la globalización económica, ahora la política administrativa, ha superado en muchas de las ocasiones al derecho administrativo, a los principios generales constitucionales de protección del ciudadano, y a preferido un interés ajeno como es el extranjero.

---

<sup>5</sup> Castrejón García. Gabino: "Derecho Administrativo Mexicano": México. Cárdenas Editor y Distribuidor. Primera Edición. 2000. Tomo I. páginas 52 y 53

Así, el propio derecho administrativo va tratando de adecuarse a circunstancia y a la evolución del mundo; claro esta, que esto no se va a dar en una forma sencilla, sino que, es necesario acoplarse también con la vida política y económica del ciudadano.

Ahora bien, vamos a pasar a considerar el concepto del derecho administrativo, siendo que de este, Fernando FloresGómez González Y Gustavo Carbajal Moreno nos explica lo siguiente: *“La palabra administración nos da la idea de que esta se desarrolla bajo el mando de otro; de un servicio que se presta. Lo anterior, si tomas en cuenta que se forma de “ad” que significa hacia; y de “ministratio” que significa el vocablo compuesto minus, comparativo de inferioridad, y “ter” que se aplica como término de comparación.*

*Podemos definir también que administrar es organizar, prever, coordinar así como controlar y planificar. Quien realiza por sí mismo una función no puede ser llamado administrador; pero desde el momento en que fija a otros algunas funciones que ejecuten mediante su dirección y coordinación, se le puede denominar administrador”.*<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> FloresGómez González, Fernando y Carbajal Moreno, Gustavo: “Nociones de Derecho Positivo Mexicano”: México, Editorial Porrúa, S.A., Trigésimo Primera Edición, 1998, página 192.

Desde lo que es este primer contacto de lo que significa administrar, vamos a encontrar definitivamente un mandato.

El hecho de que lo haga otro, y no uno mismo.

Se empieza a generar desde un principio, la formación de tipo orgánico a través del cual, básicamente será la actividad del Estado la que se tiene regular.

Sino la situación es bastante compleja, porque en muchas de las ocasiones, la actividad del Estado, que realmente no es del Estado sino del gobierno, va expandiéndose cada vez más por la voracidad de los administradores, que "hacen" en nombre del pueblo.

Y por tales razones, van acaparando más circunstancias que incluso van en contra de lo que es la libre concurrencia, y la formación de monopolios a favor del gobierno del Estado.

De ahí, que se van generando grandes riquezas al llevar a cabo el gobierno del estado y por eso es tan peleada la posibilidad de ser el mandatario gubernamental.

Ahora bien, quisiéramos citar un concepto de lo que el derecho administrativo es, en voz del autor Gabino Fraga, quien sobre el particular dice: *“Como el derecho administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del Estado que se desarrolla en forma de función administrativa ... 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 otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales”*.<sup>7</sup>

Nótese que son fines estatales, no son fines de partido, ni mucho menos fines de la familia dominante, ni los fines de las organizaciones políticas, ni los fines de las grandes potencias extranjeras; son los fines del Estado, entendiéndose como fines del Estado a la población asentada en un territorio que elige un gobierno que lo administre.

Al decir Estado estamos hablando de los fines del pueblo y la satisfacción de sus necesidades.

---

<sup>7</sup> Fraga, Gabino: *“Derecho Administrativo”*; México, Editorial Porrúa S.A., Trigésimo tercera edición, 1999, página 3.

Efrain Moto Salazar cuando nos habla de la actividad del Estado, nos reseña lo siguiente: *“El problema de la actividad del Estado esta íntimamente ligado con el de sus propios fines. Los fines del Estado son de una doble naturaleza: universal y particulares. Los primeros son la consecuencia del bien común y la protección de la persona humana. Los segundos son múltiples y varían indefinidamente, según sea la posición geográfica, el momento histórico y las necesidades de los hombres de cada país; sobre el conjunto de fines particulares que el estado persigue esta subordinado a la realización del bien común y la protección legal de la persona.*

*De acuerdo con lo anterior, el contenido de la actividad del Estado está integrado por todos aquellos actos que éste debe realizar en el cumplimiento de sus fines universales y particulares. Simplemente Diaguisa de ejemplo, señalaremos algunos fines que la doctrina jurídica ha considerado inherentes al estado. En primer lugar la defensa de sí mismo y el mandamiento de su existencia como persona jurídica soberana; después, la conservación y acercamiento de aquellas relaciones sociales que sirven como base a una mayor unidad nacional; el mantenimiento de los órganos jurídicos y materiales; la realización de los actos necesarios*

*al bien común; la protección de sus miembros contra todo ataque del exterior".<sup>8</sup>*

Como consecuencia de lo dicho por el autor citado, vamos a encontrar que dentro de los fines estatales no es el tener cinematógrafos en su administración, ni tampoco compañías de aerolíneas; ni mucho menos empresas que compiten con los particulares, inhiben la posibilidad de desarrollo de las personas, e incluso forman un monopolio que lo aplastan para que no se desarrolle.

La actividad del Estado, esta encaminada necesariamente a crear una infraestructura para que el ciudadano pueda cumplir con su derecho humano al desarrollo.

Este derecho humano al desarrollo, esta plenamente garantizado por nuestra Constitución, y no solamente significa un derecho humano debidamente reconocido sino también una garantía constitucional establecida en el primer párrafo del artículo 25 Constitucional.

---

<sup>8</sup> Moto Salazar. Efrain: "Elementos de Derecho": México. Editorial Porrúa. S.A.. Trigésimo sexta edición. 2001. página 99.

Así tenemos como en lo que es el contexto de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, se puede leer nada más en el número uno del artículo primero lo siguiente: *“El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todos los seres humanos y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese derecho y a disfrutar de él”*.<sup>9</sup>

EL gobierno representativo del pueblo, va a estar limitado con base en el derecho administrativo, el cual tiene como uno de sus primordiales principios, el principio de legalidad que veremos en el capítulo segundo.

Como consecuencia de lo anterior, dentro de lo que es la definición del derecho administrativo, el presupuesto principal es regular normativamente la actividad del Estado.

Este definitivamente es el Objetivo que se persigue, lo que nos obliga a ver el siguiente inciso:

---

<sup>9</sup> BiCentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano: Op cit.. página 154.

### 1.3. OBJETIVOS QUE PERSIGUE.

Con forme a lo que hasta este momento hemos podido decir, vamos a encontrar que el objetivo principal que el derecho administrativo persigue, es regular la actividad del Estado, esta actividad como habíamos dicho, y como lo cita el autor Efrain Moto Salazar, tendría que generar inicialmente la infraestructura a través de la cual, el ciudadano va a poder desarrollarse.

Y decíamos, que no solamente significaría el derecho humano fundamental, sino más que nada, va también a formar la garantía individual que el artículo 25 Constitucional establece.

Así, para abundar sobre el particular quisiéramos citar el primer párrafo del artículo 25 Constitucional el cual dice a la letra: *“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los*

*individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.*

*El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.*

*Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menos cabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.*

*El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.*

*Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores sociales y privados de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.*

*Bajo criterio de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.*

*La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.*

*La ley alentará y protegerá a la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las comisiones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".<sup>10</sup>*

---

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; México, Editorial Sista, 2002, páginas 10 y 11.

La base principal, la orden que el pueblo da a través de sus representantes en el Poder Legislativo, y que se estampa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que el desarrollo económico sea integral.

No es que se favorezca a los banqueros exclusivamente, no es que se favorezca a las empresas extranjeras, no es que se legisle para que se permita entrar el capital extranjero, abatiendo los diversos costos de nuestros capitales, no es el hecho de abrir nuestras fronteras a lo tonto, para que nuestra industria simple y sencillamente no se desarrolle nunca; no es en sí el hecho de tratar de formar parte del primer mundo, México tiene su propio mundo, y no debe ser igual ni parecido a los de primer mundo.

Tiene su propia idiosincrasia y su propio sentido de ver las cosas.

Y la orden, la norma, la garantía individual que en principio se va a establecer es el hecho de que se establezca la política económica siempre a favor del desarrollo integral de toda la población.

Sobre de este particular, quisiéramos citar las palabras de los autores Emilio Rabasa y Gloria Caballero quienes en el momento que hacen alusión a esta garantía individual, dicen: *“El propio artículo 25 establece las condiciones y metas del desarrollo y metas del desarrollo nacional; fundamentalmente son:*

*a) Que sea integral, es decir, que se considere como un todo y, hasta donde sea posible exhaustivo, completo, que se cubran todas las partes;*

*b) Que fortalezca a la soberanía de la nación y a su régimen democrático. Al crear y manejar una adecuada estructura económica se debe dar mayor autonomía –autosuficiencia- al país. Soberanía económica igual a soberanía política. Todo ello en beneficio del pueblo, de las mayorías, para así fortalecer la democracia, y*

*c) Que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos, grupos y clases sociales. La rectoría del Estado jamás deberá ser atentatoria de las libertades individuales o sociales, cimientos inconvencibles de la Constitución. Por el contrario y dado que vivimos en un régimen de economía mixta, debe requerirse el concurso y*

*participación de todos, como lo expresa el propio artículo 25 en sus párrafos subsecuentes".* <sup>11</sup>

A la luz de lo dicho por los autores citados, hemos de denotar que claramente el derecho administrativo ordena desde el punto de vista constitucional, un desarrollo integral de la sociedad.

Situación que pues podemos ver a flor de tierra, que se favorece más a las empresas Coca-Cola que a todo un grupo de indígenas o a todo un grupo de indigentes o cuando menos a los niños de la calle.

Se favorece más a los grandes capitales que a un pequeño grupo de niños de la calle que necesitan urgentemente de esa ayuda que el gobierno se las niega continuamente.

Así tenemos como a pesar de que esta estampado en nuestra Constitución y se puede hacer valer por la vía de amparo, a pesar de esto, es preciso que el funcionario cuando toma su cargo, todavía promete y jura respetar y

---

<sup>11</sup> Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria: "Mexicano esta es tu Constitución": México. Editorial Porrúa S.A., Décimo cuarta edición. 1998. páginas 94 y 95.

hacer respetar la Constitución y sus leyes, por lo que faltando a su juramento, faltando a los principios éticos, faltando al derecho y violando garantías, pues simple y sencillamente hacen cosas diferentes a lo que marca y ordena no solamente el derecho administrativo sino a la misma constitución.

#### 1.4. DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desde otro punto de vista, vamos a observar ahora que no es lo mismo el concepto del derecho administrativo que la forma en como se lleva a cabo la administración pública.

El autor Alejandro Carrillo Castro cuando nos habla respecto de lo que es el concepto de la Administración Pública menciona: *“La administración de los asuntos públicos por medio de una burocracia profesional, ha sido siempre, ahí donde a habido tareas que solucionar de manera centralizada, para grandes grupos de hombres y grandes espacios; para estudiar a la administración pública como un sistema, conviene en primera instancia aislarla de*

*su medio ambiente, si bien en términos muy relativos y sólo para fines analíticos. Para ello debemos señalar convencionalmente los límites del sistema administrativo. Obviamente, los límites o fronteras que delimitan a un sistema son sólo proposiciones metodológicas. La adopción convencional del concepto de límites o fronteras del sistema es, por tanto, un paso estratégico para determinar, con un criterio científico cuáles son los elementos importantes que deben ser investigados con profundidad y cuáles los que pueden ser aceptados como externos y por ellos relativamente dados”.<sup>12</sup>*

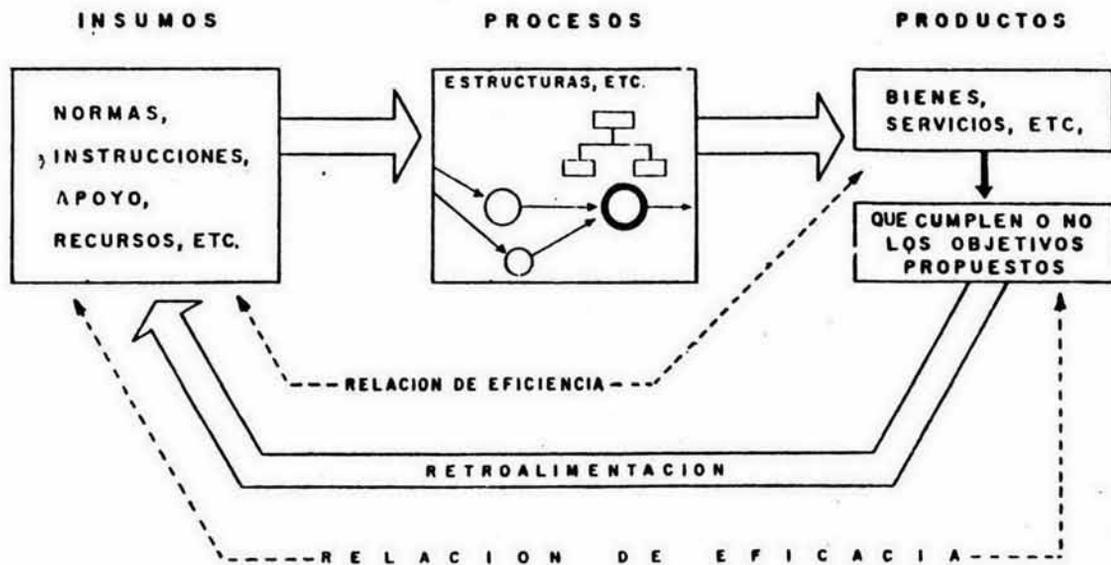
Desde el punto de vista de la administración hemos de observar como los sistemas administrativos, van operando y con base en esto, van generando paulatinamente paso a paso un cierto resultado.

En este caso, vamos a observar la gráfica que estamos anexando con el número 1, en donde el principio vamos a encontrar como insumo, como materia prima inicial son las normas.

---

<sup>12</sup> Carrillo Castro, Alejandro: “La Reforma Administrativa en México”. México, Instituto Nacional de Administración Pública, Décima edición, 1996, página 30.

# EL SISTEMA ADMINISTRATIVO



MEDIO AMBIENTE  
(SOCIAL, POLITICO, ECONOMICO, CULTURAL)  
REGIONAL, NACIONAL Y MUNDIAL

GRAFICA 1

De tal manera que el derecho administrativo fija la norma para que se genere el sistema de administración pública.

De las normas, van a surgir las instituciones, el apoyo y los recursos principalmente.

De ahí, que se tiene que establecer inicialmente una Ley de Ingresos, para hablar después de una Ley de Egresos y luego a partir de esto señalar planes, proyectos y circunstancias que vayan estructurando y que el producto final sea un bien público, esto es una obra pública o bien un servicio público dado a la comunidad que es la directamente beneficiaría de todos y cada uno de los recursos que se van poniendo para beneficio de la sociedad.

Así tenemos que básicamente la administración pública en México, no puede darse o no puede funcionar sino hay una ley inicial que cree tanto el puesto, que le dé facultades al puesto, y esa creación viene de lo que es el Poder Legislativo, en donde esta representado el pueblo, y supuestamente, toda esa formulación normativa debe necesariamente satisfacer las necesidades de infraestructura del pueblo.

## 1.5. LA SEGURIDAD JURÍDICA QUE OFRECE AL CIUDADANO.

En un principio, para poder hablar de lo que es la seguridad jurídica, debemos conocer su concepto; de tal manera que, utilizando las palabras de Rafael Preciado Hernández, vamos a decir lo siguiente: *“La seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si estos llegan a producirse le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, está en seguridad aquél que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios, y por consecuencia, regulares, legítimos y conforme a la ley”*.<sup>13</sup>

Conforme a la regla, vamos a encontrar que tanto nuestra Constitución como la ley reglamentaria, en términos generales propician un sistema de estado que trata de garantizarle al ciudadano la posibilidad de representatividad.

---

<sup>13</sup> Preciado Hernández, Rafael: *“Lecciones de Filosofía del Derecho”*: México, Editorial IUS, Vigésimo primera edición, 1998, página 233.

Así tenemos en principio los artículos 39, 40 y 41 de nuestra Constitución, que van a considerar inicialmente que la soberanía reside esencialmente en el pueblo, y que todo se hace representar en un Poder Legislativo, en donde el legislador recoge las necesidades del pueblo para convertirlas en ley, hacer la ley que el pueblo necesita, y con esto llevar a cabo el ejercicio de dicha representatividad y por supuesto favorecer el desarrollo de esa comunidad proporcionándole básicamente los servicios públicos que esta última necesita.

Evidentemente, que el Poder Ejecutivo, va a ejecutar las leyes que el legislativo emerge y el Poder Judicial, va a llevar a cabo la administración de la justicia que el propio pueblo necesita basado en las leyes que emergen del legislativo.

Así tenemos como todo lo que es y lo que hace la administración pública debe de basarse necesariamente al principio de legalidad que veremos en el capítulo siguiente.

Esto quiere decir que todos y cada uno de los actos administrativos que la autoridad realiza, los va a llevar a cabo únicamente porque así se lo ha encomendado la ley.

Dicho de otra manera, que esa misma ley que se hace con los representantes del pueblo, va a regir en lo que es el acto administrativo que lleva a cabo no solamente la autoridad sino todo tipo de funcionarios de la burocracia.

Ahora bien, para entender esta idea del acto administrativo, es importante citar las palabras del autor Andrés Serra Rojas que en los términos generales y sobre el particular dice: *“La Administración Pública al encausar el ejercicio de la función administrativa en forma unilateral o contractual se manifiesta en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa, creadores de derechos y obligaciones. A diferencia del derecho privado, el Estado impone unilateralmente obligaciones y cargas a los particulares que disponen de los medios efectivos para cumplirlas, al mismo tiempo que el creador de derechos. La función administrativa se concentra en actos jurídicos, consistente en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa y hechos de operaciones material.*

*El acto administrativo es un acto jurídico, una determinación de voluntad, de deseo, de conocimiento, de juicios, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La administración pública, en el ejercicio de una potestad*

*administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".<sup>14</sup>*

Sin lugar a dudas, la manera a través de la cual la administración pública se va a realizar, estará inmersa en lo que es la necesidad del respeto de los servicios públicos que el gobernado debe de tener y que por lo mismo, se va a armar una norma jurídica a través de la cual, se fijan los derechos y obligaciones del funcionario, con relación a un determinado programa y basándose en esto, la sociedad tiene la seguridad jurídica que dicho funcionario no va a poder rebasar los límites que la ley le enmarca, y que si los llegase a rebasar incurre en una responsabilidad y para esto existe otra legislación que es la de responsabilidades que también se le va a aplicar para que se conduzca en el deber de respetar el derecho.

Sin duda, desde el punto de vista filosófico del derecho en general, no nada más lo que es el derecho administrativo, sino todo el derecho, va a implicar una serie de obligaciones y derechos, que hacen que la seguridad

---

<sup>14</sup> Serra Rojas, Andrés: "Derecho Administrativo"; México, Editorial Porrúa, S.A., Décimo sexta edición, 1994, página 229.

jurídica de la relación entre los hombres de la sociedad, la relación de los hombres frente a su gobierno y la relación orgánica de su gobierno, deba necesariamente de estar basado en normas jurídicas obligatorias, que generan un derecho que debe hacerse concreto y debe hacerse realidad.

Ihering distinguía ya desde hace mucho tiempo estas circunstancias, y mencionaba la obligatoriedad del derecho, que ahora el derecho administrativo utiliza para generar las obligaciones de aquellos a los cuales el pueblo les encarga la administración pública.

Este autor menciona: *“El derecho es una idea práctica, es decir, indica un fin, y como toda idea de tendencia, es esencialmente el doble porque encierra en sí una antítesis, el fin y el medio con sigo no basta investigar el fin, se debe además mostrar el camino que a él conduzca. He aquí dos cuestiones a las que el derecho debe siempre procurar una solución, hasta el punto, que puede decirse que el derecho no es en su conjunto en cada una de sus partes más que una constante respuesta a aquella doble pregunta. No hay un sólo título, sea por ejemplo de la propiedad, ya el de las obligaciones, en que la definición no sea necesariamente el*

*dobles y nos lleve al fin que se propone y los medios para llegar a él*.<sup>15</sup>

La antítesis que menciona el autor citado, va a generar en principio, una aseveración abstracta dada al individuo a través de la norma otorgada hacia el bien común, en un carácter indeterminado.

Dicho de otra manera, que se legisla la norma, sin que tenga una persona determinada a la cual esta dirigida, sino más que nada hacia el bien común de toda la colectividad.

Se arma con todo esto un derecho abstracto a través del cual, se genera una esfera de protección jurídica hacia el individuo para que su persona, sus derechos, y su patrimonio, queden debidamente asegurados por esa norma que establece el patrón de conducta a seguir.

La seguridad jurídica no llega hasta ahí, la seguridad jurídica va más lejos, esto es, también señala la norma objetiva, la norma que va a adjetivizar a la norma abstracta;

---

<sup>15</sup> Ihering, Von: "La lucha por el derecho": México. Editorial Porrúa. S.A., Cuarta edición facsimilar. 2002. página 1.

esto es, que va a dar el ejercicio de la acción dada en abstracto.

De tal manera, que se genera desde lo que es una Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, una Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, en donde se crea la figura de los jueces, se les inviste legalmente de un fuero, y se les enmarcan sus atribuciones y procedimientos a través de los Códigos de Procedimientos respectivos.

Por otro lado, se hace la ley presupuestal, esto es, se le designa un cierto presupuesto para que haya un edificio, para que haya un sueldo para los trabajadores del poder judicial, para que exista la Institución, para que tenga un inmobiliario, etc.

De tal manera que la seguridad jurídica arma toda esta infraestructura para que el ciudadano pueda ejercitar sus acciones cumpliendo con esto la concretización de seguridad jurídica.

Esto es, no se conforma en dar en abstracto el derecho a los individuos, sino que más que nada les da la posibilidad

de ejercitar acciones en contra de aquel que les ha violado el derecho.

Así la seguridad jurídica busca la reparación de los daños ocasionados, pero realmente no llega hasta ahí, sino la seguridad jurídica todavía va más lejos estableciendo que aquel el infractor que produjo la lesión o el daño, todavía tiene que ser oído y eventualmente vencido en juicio para que se le pueda imponer alguna condena de dar o no dar o de hacer o no hacer para que se cumpla completamente con el contenido de toda la seguridad jurídica.

De ahí tenemos como el derecho administrativo, va formándole al ciudadano esa esfera de protección jurídica a través de la cual se arma todo un sistema para que las personas del gobierno, tengan reglas, desde su elección hasta la forma de trabajar en el servicio del pueblo.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

Vamos a entrar ahora a observar cuál es en sí la columna vertebral de todo lo que es el poder público.

Sin duda, el hecho de que la congregación de la población mexicana se haya establecido y estructurado, aceptando un estatuto tan importante como lo es la Constitución, hace que todos y cada uno de nosotros hayamos expresado cierta voluntad en lo general, para que rija un cierto poder público basado, como lo dice el artículo 49 constitucional, en cierta trilogía entre un Legislativo que es el representante del pueblo y que hace leyes a favor y beneficio del pueblo, un Ejecutivo que ejecuta las leyes que el Legislativo establece, y finalmente un Poder Judicial que lleva a cabo la administración de la justicia entre los ciudadanos, a fin de que rápidamente diriman sus controversias.

Toda esta entidad llamada Poder Público o Gobierno, no puede hacer otra cosa más que lo que la ley le ordena.

Esto en virtud de que la población, esto es, el pueblo que es el legítimamente soberano, de acuerdo con el artículo 39 constitucional, que dice a la letra: *“La Soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se constituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”*.<sup>16</sup>

Toda institución debe erigirse necesariamente en beneficio del pueblo.

El pueblo, representado por sus Diputados y Senadores, va a generar la legislación, que éste último necesita para cubrir sus necesidades.

De tal manera, que un mecanismo de control tan especial; que vamos a observar en este capítulo fijará la regla en el sentido de que el gobierno, llámese Ejecutivo,

---

<sup>16</sup> “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. México, Editorial Sista. 2002, página 39.

Legislativo o Judicial, no pueda hacer otra cosa más que lo que la ley le ordena.

De esta manera, la población al verse representada por Diputados y Senadores, tendrá la garantía de que sólo se llevarán a cabo aquellas estrategias y actos administrativos que beneficien al pueblo.

Aunque, podemos decir que esto sucede conforme a derecho, en la práctica, la alta corrupción que se vive en México como un sistema ya de gobierno y de convivencia social, pues hace que estas reglas definitivamente no se lleven a cabo, y para lograr que dichas reglas se hagan efectiva, el ciudadano tiene que ejercitar acciones a través del juicio de amparo.

Pero volvemos a insistir, a pesar de que existe la reglamentación básica a través de la cual se sujeta desde el Presidente de la República hasta el último de los policías auxiliares, a pesar de esto, la creciente corrupción que se vive a todos los niveles, pues simple y sencillamente hace que este principio de legalidad en la práctica, llegue a ser inoperante e incluso hasta nulo.

De ahí, que independientemente de que las personas puedan ejercitar acciones a través del juicio de amparo, la cuestión es de que cuando el Presidente de la República toma a su cargo, cuando cualquiera de los Secretarios de Estado toman el cargo, cuando se elige la Legislatura o bien los jueces toman su cargo, esto juran respetar y hacer respetar la Constitución.

Así, prácticamente no solamente faltan a su propio juramente, sino también al principio de legalidad que como veremos a continuación es sin duda la columna vertebral a través de la cual el pueblo tiene un medio de control estricto para sus gobernantes.

## **2.1. EL CONTENIDO DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.**

El principio de legalidad, va a estar contenido en el primer párrafo del artículo 16 constitucional que dice a la letra, lo siguiente: *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino en virtud de*

*mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde o motive la causa legal del procedimiento*".<sup>17</sup>

Ahora bien, es importante denotar la naturaleza del contexto de la garantía individual para poder jerarquizar su valor.

Esto es, que es importante considerar la naturaleza misma de la garantía individual, ya que como hemos dicho, más que ser una norma, es una garantía de legalidad.

Esta garantía, es suprema, no existe otra norma arriba de ella; esto en virtud de que la propia Constitución en su artículo 133, establece la siguiente garantía constitucional:

*"Artículo 133.- Esta Constitución, la ley del Congreso de la Unión que emane de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y*

---

<sup>17</sup> Idem. páginas 12 y 13.

*Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.*

Nada puede estar arriba de la Constitución; ni la Ley Federal, por muy Fiscal que sea, por muy Ley de Amparo que sea, por muy Ley de Hacienda, debe acoplarse a lo que los ordenamientos constitucionales ordenan y de los cuales emana; puesto que emana de ellos no puede ir en contra de los mismos.

Ningún Tratado Internacional puede superar el ámbito constitucional, aunque podemos citar el caso del Tratado de Libre Comercio en donde nuestro “vende patrias”, y saqueador como fue el Ejecutivo Federal, vendió los intereses nacionales y por lo mismo se tuvo que adecuar nuestra Constitución a lo que hoy se llama “globalización”.

Pero fuera de eso, los Tratados Internacionales tienen que adecuarse a lo que la Constitución establezca.

Las Leyes Estatales, los Códigos Civiles, y por supuesto que si una ley federal, aprobada por el Congreso

se tiene que obligar a lo que la Constitución diga, debemos imaginarnos la naturaleza práctica de un Decreto Presidencial que no tiene el mismo valor que una Ley Federal o un Tratado Internacional; es más no tienen más valor que una Constitución Estatal.

Así, Decretos Presidenciales, Decretos Administrativos, circulares y demás acuerdos de la autoridad administrativa, deben tener necesariamente que ceñirse a los lineamientos constitucionales en primera instancia.

Sobre este principio de jerarquía constitucional Francisco Ramírez Fonseca, tiene la siguiente opinión: *“El principio fundamental sobre el cual se basa nuestro régimen constitucional es la supremacía de la Constitución. Sólo la Constitución es suprema en la república. Ni el gobierno federal, ni la autonomía de las Entidades, ni los órganos del Estado desempeñan y ejercen las funciones gubernativas, ya sea del poder federal, ya sean órganos del gobierno local son en nuestro derecho constitucional soberanos, sino que todos ellos están limitados, expresa o implícitamente, en los*

*términos que el texto positivo de nuestra fundamental establece".<sup>18</sup>*

Evidentemente que las situaciones que plantea la Constitución son la ley suprema, no puede haber la contradicción y mucho menos alguna otra circunstancia que llegue a opacar dicho lineamiento constitucional.

De tal naturaleza que el principio de legalidad contenido en el artículo 16 constitucional, es la ley suprema a la cual todas y cada una de las leyes, llámese federales, estatales, municipales, acuerdos, decretos presidenciales, o leyes reglamentarias, deben necesariamente de acoplarse a lo que la Constitución dice; en especial al principio de legalidad que vemos en esta parte.

## **2.2. CONCEPTO DE AUTORIDAD**

No todo funcionario público es autoridad, hay muchos puestos en los que definitivamente no se llena ese concepto,

---

<sup>18</sup> Ramírez Fonseca, Francisco: "Manual de Derecho Constitucional": México. Editorial PAC. Octava Edición, 1998, página 525.

y por tal motivo, ese concepto de autoridad, no llega a tener el alcance que de alguna manera, la propia legislación les va a otorgar.

Así, vamos a encontrar que será autoridad aquella entidad pública a la cual la ley le otorga facultades, o bien de decidir el derecho, o bien de ejecutar el derecho.

No es en sí que se lleve a cabo una cierta sistematización administrativa de los funcionarios públicos, sino más que nada, es el hecho de que la ley le otorgue facultades a través de las cuales, se pueda llevar a cabo el derecho.

Sobre de este particular el autor Miguel Acosta Romero dice lo siguiente: *"Autoridad es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado; un órgano estatal investido de facultades de decisión o de ejecución cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con*

*trascendencia particular y determinada de una manera imperativa*".<sup>19</sup>

La autoridad, necesariamente debe de partir de lo que es el establecimiento de un cargo.

Así tenemos, como en el Congreso se erige la ley a través de la cual se señalan puestos de dirección para poder ejecutar la ley; de esa manera, se hace la Ley Orgánica a través de la cual se señala al puesto y por supuesto sus facultades.

Y como consecuencia de lo anterior, a la autoridad administrativa, se le van a limitar las facultades necesariamente en lo que es la relación directa con el ejercicio del cargo que la ley ha establecido a la luz de las facultades que la propia ley le ha otorgado.

De ahí, que desde el punto de vista del derecho administrativo, vamos a encontrar que este último, esta

---

<sup>19</sup> Acosta Romero, Miguel.: "Teoría General del Derecho Administrativo"; México, Editorial Porrúa, S.A., Décimo Segunda Edición, 1999, página 632.

basado en una actividad del Estado que realiza en base de lo que la ley positiva le establece.

Y para hacerlo, requiere de personas físicas que estén lo suficientemente capacitadas para llevarlo a cabo, en base necesariamente a los lineamientos que establece desde las normas subjetivas hasta las adjetivas, reglamentos internos, etc.

### 2.3. LA FORMALIDAD ESCRITA EN EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Otra de las finalidades que se van a exigir en la realización del acto administrativo respectivo, es el hecho de que dicho acto, deba necesariamente de llevarse en forma escrita.

Incluso, si observamos la situación interna dentro de lo que es la organización del gobierno, veremos que los memorandums, y los oficios, son requisito necesario e indispensable para que de alguna manera, el acto administrativo, pueda llevarse a cabo; ya que el hecho de no

llevarse así, entonces se estará incurriendo en una cierta responsabilidad.

Así, es importante observar como en esa relación entre la administración y los administrados, debe de existir el parámetro legal a través de la cual, se les fijan los lineamientos para que la autoridad pueda llevar a cabo su acto.

Pero lo autores Humberto Delgadillo y Manuel Lucero, al hablarnos de esta relación jurídico administrativa, dicen: *"En el campo del derecho administrativo la aplicación de la relación jurídica tiene lugar en el surgimiento del estado de derecho, con el cual se transformó al individuo de un sujeto de poder a un sujeto de derecho, al someter al derecho la actuación del Estado y proteger los derechos subjetivos del gobernado; cuando esa relación de derechos y obligaciones uno de los sujetos es la administración pública, se le denomina jurídico administrativa. Pero tendrá tal carácter cuando esos derechos y obligaciones estén regulados bajo un régimen de derecho administrativo, puesto que si aquellas surgen por el sometimiento de la administración a normas de derecho privado, la relación que se produzca tendrá dicha naturaleza. Generalmente se ha aceptado que la*

*administración pública en la relación jurídico administrativa siempre, tendrá la característica de sujeto activo y el gobernado del sujeto pasivo".<sup>20</sup>*

La formalidad es sin lugar a dudas dentro del acto administrativo, esa solemnidad del acto que lo hace formal.

Esto es, literalmente existe una constancia que esta dada y que de alguna manera debe de estar fundada y motivada.

Esto es que la autoridad en el momento en que llena su escrito, debe necesariamente fundarse en base a la ley, y de identificar el caso concreto a lo abstractamente establecido por la ley.

Esto lo entenderemos mejor al abrir el siguiente inciso.

---

<sup>20</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza. Manual: "Elementos de Derecho Administrativo"; México, Editorial Limusa. Segunda Edición. 1996. páginas 126 y 127.

## 2.4. LA FUNDAMENTACIÓN.

Todo tipo de autoridad administrativa debe necesariamente de fundarse cuando solicita algo de otra autoridad, y mucho más al ejercitar un acto de molestia en contra de los particulares o los gobernados.

Evidentemente que la comunicación que existe dentro de una dependencia de gobierno, esta última puede llevarse a cabo sin problemas a través de memorandums en donde no se requiera necesariamente de la fundamentación y la motivación.

Pero, si se está pidiendo de una dependencia a otra distinta, entonces existe la necesidad de acreditar el porque se hace el acto administrativo y mucho más, cuando dicho escrito va a ejercitar actos de molestia en contra de un particular, entonces se requiere de una mayor precisión en la fundamentación.

Sobre el concepto de fundamentación, el autor Ignacio Burgoa nos explica lo siguiente: "*La fundamentación legal es la causa de procedimiento autoritario, de acuerdo con el*

*espíritu del legislador de 1857, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que esta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que cauce al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley permite...".<sup>21</sup>*

Debido a que el Derecho Administrativo es en sí la representación de la norma establecida, entonces la persona encargada de ejecutar dicha norma, en el momento en que exterioriza su conducta, esta última no debe de llevarse a cabo como una persona individual, sino como una persona representativa del gobierno y por lo tanto con base a esa voluntad general expresada por el pueblo, debe de recordarle al ciudadano que ha infraccionado ese pacto federal.

---

<sup>21</sup> Burgoa, Ignacio: "Las Garantías Individuales"; México, Editorial Porrúa, S.A., Vigésimo séptima edición, 1994, páginas 602 y 603.

Así tenemos que en principio, el fundar legalmente va a establecer que la autoridad correspondiente, la autoridad a la cual la ley le establece una ley orgánica, en donde le señalen facultades, y dentro de esas facultades está la de decidir o ejecutar el derecho en forma concreta.

Esto quiere decir, que un juez penal en ningún momento va a poder dictaminar la disolución del vínculo matrimonial, y un juez de lo familiar en ningún momento va a poder girar una orden de aprensión.

Por lo anterior cada legislación orgánica, da a cada autoridad no solamente lo que es la facultad, sino también la necesidad de un presupuesto, una infraestructura material para llevarlo a cabo, esto es, edificios, locales, escritorios, computadoras, etc., que van a formar parte de toda esa actividad administrativa sobre la cual, se lleva a cabo el ejercicio del poder gubernamental.

Como consecuencia de esto, resulta evidente que todo lo que es la función administrativa del poder público, debe necesariamente de estar basado en normas debidamente aceptadas y aprobadas por el pueblo a través de sus

representantes constituidos en el Congreso, ya sea federal o local, para cada uno de los Estados.

Así el pacto o el Contrato Social de los ciudadanos, es el estar continuamente negociando su propio desarrollo.

Y como consecuencia de esto, se va estructurando la regla y la norma a través de la cual el servidor público debe de actuar.

Así la exigencia de fundamentar legalmente todo acto de molestia, el cual debe necesariamente cumplir con las condiciones siguientes.

1.- En primer lugar que el órgano del Estado este investido de facultades necesarias consignadas por una norma jurídica vigente para exteriorizar este tipo de actos administrativos.

2.- Que en la norma se prevea la descripción de un cierto acto o una cierta conducta que embone correctamente

con la descripción tipológica que ha hecho el legislador en representatividad del pueblo.

3.- Se debe de basar también en que su sentido de alcance se ajuste necesariamente a las demás disposiciones normativas que la rijan.

4.- La exigencia para fundamentar legalmente, va a estar basada en que el citado acto que se contenga se derive de un mandato escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos en donde se apoye la autoridad para poder ejercitar dicho acto de molestia.

## **2.5. LA MOTIVACIÓN.**

Sin lugar a dudas, la aplicación concreta de una norma siempre va a obedecer a lo que subjetivamente la norma trata de describir a través de lo que es la redacción literal de dicha norma.

Así tenemos como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, ha sostenido sobre de este concepto motivacional lo siguiente: *"No basta que las responsables*

*invoquen determinados preceptos legales para estimar que sus acuerdos están debidamente fundados, sino que es necesario que los preceptos invocados sean precisamente los aplicables al caso de que se trata y que: Si la autoridad responsable reconoce que por fundar debe entenderse la expresión de los fundamentos legales o de derecho del acto reclamado, precisamente por ello se concluye que la resolución reclamada no quedó debidamente fundada, si en ella no se contiene la expresión de ningún fundamento legal o de derecho. Y si por otra parte, la propia autoridad responsable reconoce que por motivar debe entenderse el señalamiento de las cosas materiales o de derechos que hayan dado lugar al acto reclamado, no puede admitirse que la motivación consista en la expresión general y abstracta, de que por razones de interés público el gobierno federal había decidido constituir por sí mismo y por sus propios medios el puente al fin de operarlo en forma directa, ya que así la mencionada expresión no señala en principio las causas materiales o de hecho que hubieran dado lugar al acto reclamado".<sup>22</sup>*

Invariablemente, la concepción de la motivación, estará inmersa en el bien jurídico que se intenta tutelar a través de la norma, llámese en este caso administrativo.

---

<sup>22</sup> Amparo en Revisión 2248/91.-Puentes Internacionales, S.A. de C.V..-19 de octubre de 1991, Cinco votos. Tomo LII. Sala Dos, página 63. Novena época.

Así tenemos que ese poder discrecional, cuando esta frente al caso planteado por la norma es el momento en que debe llevarse a cabo la efectividad de la norma.

Esto es, que una cosa es que la ley sea eficiente en cuanto a que esta redactada, en cuanto a la posibilidad de protección de los bienes jurídicos que tutela, y en cuanto a su expresión gramatical y otra muy diferente es en relación a su eficacia, esto es, a la manera en que la norma se va a aplicar al caso concreto.

Sin duda, el concepto de eficacia y validez, estarán más que nada, determinado a los hechos, a la circunstancia real y además social, que intentan proteger.

De tal manera que una norma debe necesariamente ser eficaz para el hecho de que en realidad, pueda hacerse valer rápidamente.

En el caso que nos ocupa, esta eficacia, va a estar dada en función al propio control social y las obligaciones y derechos que el ciudadano tiene frente a su poder público.

Leticia Bonifaz Alfonso, cuando nos habla de la eficacia en función del control social, hace las siguientes reflexiones: *"La propia sociedad crea sus medios de control social. Sin embargo, para que exista equilibrio entre las diversas fuerzas, es decir, para que las presiones se ejerzan en tal forma que impidan la desorganización, el caos, los choques y conflictos dentro de la sociedad, para ello existe el poder público y, en consecuencia el derecho; el control social es el conjunto de mecanismos reguladores del orden social mediante los cuales la sociedad, por una parte presiona al individuo para adherirse a las normas y, por otra le prohíbe la manifestación de conductas desviadas".*<sup>23</sup>

La idea que va sustentando la autora citada, es en sí bastante trascendental, es el caso de que el legislador debe de captar la necesidades del pueblo al que representa y estamparlas en una norma jurídica que proteja el bien común de sus representados.

Pues bien, ese es el momento que nos interesa, el momento en que se encuadra la conducta a la norma, para el fin y efecto de la autoridad, en uso de las facultades que la

---

<sup>23</sup> Bonifaz Alfonso, Leticia: "El Problema de la Eficacia en el Derecho"; México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, página 204 y 205.

ley positiva le otorga lleva a cabo una función obligatoriamente, y es el caso que deben necesariamente de accionar la norma dada en abstracto cuando existe frente a ellos una expresión de la conducta que se adecua a la norma.

Es en este momento, cuando el servidor público encuentra la motivación para llevar a cabo la acción administrativa y expresarse en un acto administrativo de molestia en contra del ciudadano que de alguna manera no ha cumplido o no ha dado lo que la ley le ordena; dar o hacer.

Otro autor que nos comenta al respecto del concepto de la motivación es Ignacio Burgoa, este autor menciona: *"La motivación de la causa legal del procedimiento implica que existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional, indica que las circunstancias y*

*modalidades del caso en particular encuadran dentro del margen general correspondiente establecido por la ley”.* <sup>24</sup>

Como consecuencia de lo anterior, las circunstancias sobre las cuales se va a establecer el acto administrativo, llámese de gobierno, ya sea Legislativo, Ejecutivo o Judicial, en las tres esferas de poder federal, estatal o municipal, y en cualquiera de las órdenes de autoridad que puedan existir, llámese policía hasta el Presidente de la República, deben en principio tener una norma dada en abstracto, que les obligue a guardar una cierta actitud de respeto de ciertas circunstancias.

Dado lo anterior, como consecuencia resulta evidente que este principio de legalidad parte de lo que es la autoridad correspondiente.

Esto es, si, no hay una Ley Orgánica que fije, norme y establezca claramente cual es la autoridad correspondiente, pues simple y sencillamente no va a poder existir el acto de

---

<sup>24</sup> Burgoa, Ignacio: “Las Garantías Individuales”; México, Editorial Porrúa, S.A., Vigésimo sexta edición, 1994, página 604.

molestia, debe necesariamente de fijar una autoridad correspondiente.

Luego, independientemente de señalarle facultades en la propia legislación, la expresión de dicha autoridad para que tenga efectos jurídicos, debe de llevarse a cabo en forma escrita.

Sin duda, todas y cada una de estas circunstancias, van a generar que todo lo que es la posibilidad del estado de derecho, este reducida a la observancia de las facultades orgánicas que la propia ley establece, para que todas y cada una de las autoridades que previene la ley, deban encontrar sus alcances y sus límites necesariamente en el marco de la legalidad.

## **2.6. COMO FUNCIONA EL PRINCIPIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Para empezar, es necesario considerar que no es lo mismo hablar de lo que es el Derecho Administrativo que de la Administración Pública.

No es lo mismo la norma que rodea al servidor público que la estrategia que debe de tener el servidor público para implementar dicha normatividad.

La planeación, estructuración, y el cuidado en la posibilidad de optimizar los impuestos son obligaciones directas de lo que es el administrador público el cual básicamente reportará un sistema a través del cual, se van fijando los programas a satisfacer las necesidades del pueblo.

El autor Alejandro Carrillo Castro, cuando nos ofrece un concepto de lo que es el régimen del sistema administrativo considera lo siguiente: *“Todo quehacer administrativo se debe plantear, para efectos de análisis, como un sistema compuesto por: Un elemento o unidad procesadora a la cual se le proporciona como entradas, introducciones, normas y recursos humanos, materiales, técnicos y de apoyo, a fin de obtener como salidas, ciertos resultados que consideramos necesarios o convenientes. Dentro de esa unidad procesadora se llevan a cabo una serie de actividades administrativas que son las que permiten dichas normas, instrucciones y recursos se traduzcan o conviertan en una*

*serie de acciones y resultados que sirven para alcanzar los objetivos que se le han encomendado al sistema".<sup>25</sup>*

El hecho de llevar a cabo la Administración Pública, va a redundar en lo que es el ejercicio de gobierno.

Y como tal, debe y tiene la necesidad de fijar las normas y la satisfacción de las necesidades que requiere el ciudadano para lograr su propio desarrollo tanto individual como colectivo.

De tal naturaleza, que a través de la formación de un estado de derecho, hemos de encontrar que todo lo que es la relación gobierno, gobernante estará basada en una norma, estará basada en una ley; y que, para poder hacer coercible dicha ley, necesariamente también se debe de considerar un procedimiento por la vía de amparo a través de la cual, se logre una efectividad de la norma abstracta que la misma ley trata de proteger, esto es, que si la misma autoridad no requiere llevar a cabo la observancia de las normas jurídicas, el contribuyente, aquél que paga el salario de

---

<sup>25</sup> Carrillo Castro, Alejandro: "La Reforma Administrativa"; México, Instituto Nacional de Administración Pública, Tercera edición, 1991, página 23.

todos los políticos, puede utilizar la vía de amparo para que en esta forma logre substanciar completamente lo que abstractamente se le ha otorgado como garantía individual o bien como norma jurídica estructurada sobre la cual todo lo que es la expresión gubernamental va a estar cimentada.

Sobre estas circunstancias, el autor Raúl Avendaño López, nos ofrece las explicaciones siguientes: *“La seguridad jurídica, el llamado políticamente estado de derecho, esta basado en lo que es el contexto de toda nuestra Constitución, que cuando se otorga un derecho subjetivo individual a una persona, se convierte en garantía individual aún a pesar de no estar comprendido en el capítulo de garantías individuales; toda nuestra legislación emerge de la Constitución de tal forma que las leyes civiles, penales, laborales, administrativas, fiscales, etc., tiene su fundamento constitucional y forman parte de todo ese contexto de seguridad jurídica de toda esa esfera de protección que la Constitución nos otorga en nuestra persona, nuestros bienes y nuestros derechos, los cuales si son infringidos o violados, tenemos la posibilidad de ejercitarlos, demandándolos por la vía jurisdiccional”*.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Avendaño López, Raúl Eduardo. *“La Constitución Explicada”*: México, Editorial PAC, 1995, página 12.

Todo lo que es la administración pública, basará su actitud en lo que fija el estado de derecho.

Dicho de otra manera, que la razón por la que los partidos políticos, pueden existir es por consecuencia de nuestro pacto social, en nuestro estatuto constitucional y las leyes que emergen o emanan de él se han establecido las normas y reglas a través de las cuales, el ciudadano llega a expresar o a sufragar su voluntad soberana, para elegir a sus representantes, instituyéndose los partidos políticos para poder lograrlo.

De ahí que se va a estructurar una manera organizada a través de la cual, el poder público va a ser traslativo, esto es, que la estructuración de la República, como lo es el caso de nuestro país, y que previene el artículo 40 constitucional, en cada periodo, hay cambios de personas para que puedan ejercer el poder público, y más que nada para que puedan manejar el presupuesto o bien la riqueza nacional vertida a través del pago de las contribuciones.

De tal manera, que estas contribuciones generarán una riqueza que evidentemente contendrá intereses que muchas

de las ocasiones no son los del pueblo que es el titular y beneficiario de dichas contribuciones; así, el estado de derecho va fijando la regla, la norma, a través de la cual, ese presupuesto se debe de colocar para crear la infraestructura necesaria para que el propio pueblo pueda desarrollarse sistemáticamente.

De ahí, que la primera cuestión que nos surge al respecto de la hipótesis planteada en este trabajo de tesis, resulta ser sí los partidos políticos realmente son parte de esa necesidad del gasto público, para que sean merecedores de entrar al presupuesto.

Este cuestionamiento lo hemos de resolver hasta el capítulo cuarto.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **DEL FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS.**

Antes de rematar nuestro estudio y observar el principio de legalidad en el financiamiento a Partido políticos, quisiéramos establecer la fórmula a través de la cual la ley trata de fijar el financiamiento a partidos políticos, con base a la contribución del pueblo soberano.

En principio nos parece ilógico, que el pueblo todavía tenga que pagarle a aquellas personas que quieren apoderarse del presupuesto como si fuera un botín exclusivo, todavía que se les tiene que pagar durante su campaña y durante su preparación.

Realmente, estas circunstancias significan una burla para la soberanía nacional, por las razones siguientes:

#### **3.1. LA EXPRESIÓN SOBERANA DEL PUEBLO.**

Los alcances y límites del artículo 39 constitucional, son sin lugar a dudas de máxima jerarquía; no hay ninguna otra ley que se le pueda oponer y crear un conflicto de leyes y mucho menos contradecirla; ni el Código Fiscal, ni

la Ley de Amparo y mucho menos el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y cuanto más los ínfimamente jerárquicos acuerdos presidenciales.

Sin duda, el hecho de que la voz del Ejecutivo Federal se tenga como superior a la Constitución, es ofender al contrato social mismo, que tenemos los mexicanos en el estatuto constitucional.

En la escala jerarquizada que establece el artículo 133 constitucional, los acuerdos presidenciales ni siquiera figuran como mandatos de ley.

Para poner en su lugar legal a este tipo de supremos acuerdos presidenciales quisiéramos citar el contexto del artículo 133 constitucional que a la letra dice: "Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados,

a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.<sup>27</sup>

En principio está la Constitución, luego las Leyes que emanen de ella como son las Leyes Federales, y si una ley esta emanando de otra, simple y sencillamente no puede ir en contradicción de la ley que ha emanado.

El Código Fiscal, las Leyes Electorales, la misma Ley de Amparo, no puede rebasar los lineamientos establecidos por la garantía individual establecida en nuestra Constitución.

Los Tratados Internacionales que estén de acuerdo con la misma, que se celebren y sean aprobados por el Senado de la República.

Todo esto será nuestra Ley Suprema y todos los jueces de cada uno de los Estados se tiene que arreglar a lo que dicen estas leyes, a pesar de que exista una contradicción con las leyes locales.

---

<sup>27</sup> “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Editorial Sista, Edición del 2002, páginas 84 y 85.

De tal manera, que por debajo de este tipo de ordenamientos que emanen del Congreso de la Unión, vamos a encontrar a los reglamentos, los acuerdos presidenciales, los decretos presidenciales, las circulares y los memorandums.

Así jerárquicamente el Decreto Presidencial no es superior, ni puede ir en contra de la Constitución, ni en contra de las Leyes Federales, ni las Leyes Estatales, ni los Tratados Internacionales, ni los códigos o leyes estatales y mucho menos en contra de los reglamentos. El decreto o el acuerdo presidencial, no es una ley, sino más que nada una disposición administrativa que no puede rebasar ni siquiera un reglamento.

De tal naturaleza, que para subrayar lo que hemos dicho, quisiéramos citar las palabras de los autores Emilio Rabasa y Gioria Caballero, quienes sobre del particular dicen: *"El Poder Constituyente, una vez otorgada la Constitución desapareció y surgieron los que esa ley suprema establece: Órganos creados. Por eso, la Constitución es la base de nuestra organización política, jurídica y económica, y todas las leyes y actos que dicten las autoridades deben estar en concordancia con ella."*

*Dos principios de gran importancia, contiene este artículo:*

*1.- La Constitución Federal es la ley primaria y fundamental.*

*2.- Todas las demás disposiciones, Leyes Federales, Tratados Constitucionales, Leyes Locales, etc., en su expedición y aplicación, deben ajustarse a esa norma fundamental, deben ser constitucionales. En otras palabras, para que nazca y viva cualquier ley federal o local, para que cualquier disposición o acuerdo administrativo tenga plena validez, para que los actos y resoluciones judiciales sean legales, antes y sobre todo, deben encontrar su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".<sup>28</sup>*

Las posibilidades que se generan a la luz de lo que el artículo 133 constitucional establece, van a establecer que todo lo que este impreso en nuestra Constitución Política, sea de la más alta jerarquía, y no haya otra ley encima de ella, por mucho valor jurídico que se le intente dar.

---

<sup>28</sup> Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria: "Mexicano esta es tu Constitución": México. Editorial Porrúa, S.A.. Octava edición. 1993. páginas 350 y 351.

Así, el artículo 39 constitucional dice a la letra: *“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para el beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”*.

Varios son los conceptos que es preciso señalar derivados de este artículo 39 constitucional, en principio el concepto de soberanía.

Este concepto, ha sido suficientemente debatido a través de los diversos tiempos, puesto que, la soberanía anteriormente residía en el más fuerte; en aquel que tenía los mejores ejércitos para someter a la mayoría de la gente controlar el territorio que le produjera rentabilidad y riquezas.

Luego, el negocio se transformó en capitalistas, y ahora que el negocio de la tecnología es el que va a dar la fuerza en la corporación empresarial.

El caso es que junto con el desarrollo económico de las personas, se ha venido desarrollando un concepto de soberanía.

En términos generales, pudiésemos decir que la soberanía es o consiste en los puntos que el doctor Daniel Moreno nos señala, diciendo: *"Dentro del Estado cada individuo posee una parte igual e inalienable de soberanía, considerada en su totalidad; y se recobra de nuevo, bajo la protección del Estado, los derechos de que se desprendió primeramente; la voluntad general es la única manifestación de la soberanía, con carácter de inalienable, indivisible e imprescriptible; de igual modo que la naturaleza da a cada hombre un poder absoluto sobre sus miembros, así como el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todo lo suyo. Este mismo poder es el que dirigido por la voluntad general lleva el nombre de soberanía"*<sup>29</sup>

La expresión soberana del pueblo ha sido durante muchos años, una de las causas motivacionales a través de las cuales los grupos sociales han luchado y han evolucionado y revolucionado el sistema.

Dichas resoluciones se han hecho en muchas de las ocasiones en forma armada.

---

<sup>29</sup> Moreno, Daniel: *"Derecho Constitucional Mexicano"*: México, Editorial PAC, Décimo octava edición, 2000, página 265.

En la actualidad la revolución principal se está haciendo a través del sometimiento a la economía más fuerte por medio de la globalización.

Lo cierto es que la globalización y el monopolio son la misma cosa, y en el monopolio las libertades del hombre simple y sencillamente no se desarrollan.

De lo anterior, que en principio, es menester observar como esa congregación de personas va a formar una entidad distinta de cada uno de los individuos.

Esto es a lo que Juan Jacobo Rosseau le llamaba, la voluntad general.

Ignacio Burgoa, cuando cita a Juan Jacobo Rosseau, lo hace de la siguiente manera: *"Afirma Rosseau que en un principio el hombre vivía en un estado de naturaleza, es decir, que su actividad no estaba limitada por ninguna norma, que desplegaba su libertad sin obstáculo alguno; en una palabra, que disfrutaba de una completa felicidad para cuya consecución, no operaba la razón sino el sentimiento de piedad. Con el progreso natural, se fueron marcando las diferencias entre los individuos antes colocados en una posición de verdadera igualdad, y es entonces cuando*

*sucedan divergencias y pugnas entre ellos. Para evitar estos conflictos, los hombres, según Rosseau, concertaron un pacto de convivencia, estableciendo de esta manera la sociedad civil, limitándose ellos mismos su propia actividad particular y restringiendo en esta forma sus derechos naturales. Al crearse la sociedad civil, en oposición al estado naturaleza, se estableció un poder o autoridad supremos; cuyo titular fue y es la comunidad, capaz de imponerse a los individuos. A este poder o autoridad le llama Rosseau la voluntad general”.*<sup>30</sup>

La voluntad general, expresada en una forma organizada a través del derecho, va a generar que el pueblo, representado a través de sus Diputados y Senadores, se haga la ley en el Congreso que sea benéfica para el pueblo.

Dicho de otra manera que el pacto constitucional establece que todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste.

De tal manera que en el caso del Distrito Federal, en donde el Jefe de Gobierno establecía que no había la

---

<sup>30</sup> Burgoa, Ignacio: *“Las Garantías Individuales”*: México, Editorial Porrúa, S.A., Vigésimo séptima edición, 1998, páginas 90 y 91.

necesidad de un aumento de impuestos mientras que los representantes del pueblo exigían un aumento de impuestos, esa posición de los representantes del pueblo, es sin lugar a dudas anticonstitucional, contraria al pacto social, y por lo tanto incurre en responsabilidad para ser sujetos de un juicio político por los daños y perjuicios que le han de causar a sus representados a los cuales legítimamente representan en la Asamblea, y que es, tan sólo para beneficiar los intereses de quienes les dieron ese voto de confianza.

Es como si cualquier persona contrata a un mandatario y le otorga una carta poder para negociar la compra de una casa, y el vendedor en el momento que se está vendiendo en diez pesos, nuestro mandatario dice que no, que se la venda en veinte.

Sin duda las posturas que se desarrollaron en ese momento ni siquiera fueron percibidas por los grupos políticos, ni partidos políticos, puesto que no leen nuestra Constitución.

Otro de los conceptos que el artículo 49 constitucional ofrece, es el hecho de que el pueblo tiene en todo tiempo, el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Aquí es preciso distinguir dentro de lo que es la teoría del Estado, que en la formación de dicho Estado, vamos a encontrar básicamente tres figuras, como son:

- 1.- El pueblo;
- 2.- El territorio; y
- 3.- El gobierno.

Un pueblo asentado en un territorio, que se radica y empieza a generar riqueza y el acaparamiento y las fuerzas dialécticas de los grupos dominantes, sobre los dominados, van a establecer un gobierno para proteger lo suyo.

De tal manera, que llegado el momento, se va a establecer la ley a la que se tiene que someter principalmente el pobre; dado esta que en realidad, todos se deben de someter a la ley, pero es el caso, que solamente el pobre es el que se somete a la ley puesto que los poderosos, gracias a sus influencias y su dinero, están por arriba de la ley y pueden seguir defraudando, robando, y acrecentando sus riquezas a través del pillaje toda vez que están protegidos por los propios gobernantes quienes son sus socios.

El caso es que realmente la corrupción, la ignorancia de nuestros grandes políticos, ha hecho que este gran país y sus hermosas leyes, simple y sencillamente valgan sólo lo que el papel vale.

Así, desde el punto de vista utópico y lo que esta plasmado en la ley, se puede hacer valer pero debido a que ahora incluso existen prácticas gansteriles, esto es, ahora la escoria se ha convertido en metal precioso, y lo que es peor, es que hace negocios acaparando los mercados.

De tal manera, que el grupo dominante se reduce y se va pasando de un dominante a un dominado.

El caso es que la ley conforme al artículo 1º constitucional, es aplicable a todos y cada uno de nosotros, claro esta no podemos olvidar las excepciones de tanta gente rica que se ha decepcionado de la ley.

Pero la ley dice, que debe aplicarse para todos y cada uno de nosotros.

Ahora bien, Ignacio Burgoa, en el momento que nos explica la formación del Estado, menciona estos tres

conceptos diciendo: *“El Estado es un ente político, real y constantemente se habla de él en una infinita gama de situaciones. En el Estado convergen elementos formativos, es decir, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y el gobierno”*.<sup>31</sup>

El pueblo, en todo tiempo puede alterar o modificar la forma de su gobierno.

Esto es, que en el plano republicano que veremos en el artículo siguiente, se va a estructurar el concepto de gobierno, con los elementos que les hemos mencionado previamente.

Ahora bien, para poder entrar de lleno, sería conveniente abrir el siguiente inciso:

---

<sup>31</sup> Burgoa, Ignacio: *“Derecho Constitucional Mexicano”*: México, Editorial Porrúa, S.A., Décimo segunda edición, 1998, página 97.

### **3.2 EL PUEBLO SOBERANO Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS (ART. 41 CONSTITUCIONAL)**

La primer parte del artículo 41 constitucional, dice: *"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a los regímenes anteriores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal"*.

Es de hacerse notar como el artículo 41 constitucional, va establecer como es que el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la unión.

Sobre de esto, podemos decir que los poderes de la Unión, están constituidos por lo que son el Ejecutivo, el Legislativo e incluso el Judicial.

Son los tres poderes supremos de la Unión que marca el artículo 49 constitucional, al decir: *"El Supremo Poder de*

*la Federación, se divide para su ejercicio en, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

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

Evidentemente que los poderes de la Unión, serán el medio a través del cual el pueblo ejerce su soberanía.

Ahora bien, dice el artículo 40 constitucional: *“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”.*

Es necesario observar como nuestro pacto o contrato social federal, va a fijar la fórmula a través de la cual la soberanía va a poder expresarse.

En principio establece un régimen republicano, este régimen, se distingue principalmente por un cambio periódico en lo que es las entidades que conforman el poder público o gobierno.

Esto es, que el régimen republicano, va a estar basado en relevos dentro de los que es el gobierno o el poder público.

De ahí, que nuestro mismo pacto social en el artículo 41, en el segundo párrafo, va a generar la forma en que se renuevan los poderes Legislativo y Ejecutivo, los cuales deberán llevarse a cabo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Es lamentable, que el poder Judicial, que supuestamente también debe ser libre y autónomo según nuestro Pacto Federal, quede sometido a las reglas del artículo 96 constitucional, en el sentido de que el Ejecutivo Federal va a nombrar una terna; esto es tres personas a consideración del Senado, para que de ahí pueda salir el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez que también la Judicatura Federal lo ha aprobado.

Esto va a significar claramente que todos y cada uno de los Ministros de Justicia estarán subordinados, no solamente al Ejecutivo Federal, sino también al Legislativo que les ha dado el puesto que ocupan.

Esto definitivamente es horrible, puesto que el ciudadano en el momento que hace una reclamación a la autoridad por la vía de amparo, cierta reclamación se generaliza puesto que simple y sencillamente se ordena a la Suprema Corte de Justicia al negar los amparos como ha sucedido continuamente en circunstancias fiscales.

De ahí, que necesariamente, es preciso que el Poder Judicial sea también renovado en los términos del segundo párrafo del artículo 41 constitucional que dice: *"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas con forme a las siguientes bases ..."*.

Y es en este momento cuando todavía el control político sujeta las cosas hacia las entidades llamadas partidos políticos, como si la soberanía estuviese de acuerdo en ejercer su poder de soberanía a través de dichos partidos políticos.

Esta visto, que la soberanía no se mueve de esa manera, y esta visto que los movimientos sociales se van armando por necesidad misma de los grupos sociales, y el político se entromete para ponerle sello a su partido político a fin de obtener simpatizantes de su partido y es aceptado para tener una fuerza.

Pero el hecho es, que el Diputado y el Senador, son representantes de un Distrito o de un Estado, y por lo mismo le deben dar cuentas a su Distrito o a su Estado de las gestiones que ha realizado a favor o beneficio del Estado o Distrito que representa.

No es el hecho de que los partidos nuevos como el Partido Verde Ecologista, que simple y sencillamente obtiene escaños para llevar a cabo el tráfico de la aceptación o no de iniciativas legales.

De todos es sabida la gran corrupción que existe en el Congreso de la Unión, y que las fuerzas políticas más poderosas tratan de reformar la ley para que queden a su antojo y de esa manera acaparar los mercados nacionales.

Esto definitivamente no es en sí la idea que la Constitución, pero el caso es de que en la práctica se está dando esa forma.

De tal naturaleza, que esa representatividad democrática federal, puede llegar incluso a separar a los Estados Libres y Soberanos.

Esto es, que la federación en cualquier momento puede desaparecer para convertirse en otra forma de Estado, para que la libertad y la autonomía verdadera de los Estados Libres y Soberanos sea un hecho.

Como está sucediendo con la llamada CONAGO (Confederación Nacional de Gobernadores), que definitivamente ha parado la omnipotencia del Poder Ejecutivo y con esto los partidos políticos han tenido que redoblar sus esfuerzos para seguir sosteniéndose en el poder.

Llega el momento de hablar del partido político, y hemos de empezar conceptuándolo.

Así tenemos como el autor Serra Rojas, cuando habla del partido político dice: "*Un partido político se constituye*

*por un grupo de hombres y mujeres que son ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos cívico y que legalmente se organizan de forma permanente, para representar a una parte de la comunidad social con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental*<sup>32</sup>

La reunión de los grupos sociales, que tiene un bien común entre ellos, deben necesariamente responder a las necesidades de aquellos a quienes representan, y la plataforma política que en un momento puedan tener, ésta debe de responder a las exigencias del pueblo.

El caso es, que en la actualidad ya no hay plataforma política, ya no se toman la molestia de contratar a un administrador público que pueda establecerles un plan global e incluso solo se habla de politiquerías y ofensas entre los partidos políticos, pero sin un plan definido y todavía, esto, lo tiene que aceptar el pueblo.

Por su parte el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, alude en su artículo 22 párrafo 2, a la denominación "partido político nacional", la cual sólo será de uso exclusivo de aquellas organizaciones políticas,

---

<sup>32</sup> Serra Rojas, Andrés: "Teoría General del Estado"; México, Editorial Porrúa, S.A., Segunda edición, 1994, página 254.

que conforme a la reglamentación electoral vigente hayan obtenido su registro ante el Instituto Federal Electoral, conforme a los requisitos que exige el artículo 24 del COFIPE, y lo conserven después de haber participado en el proceso electoral más reciente.

Así tenemos que en nuestro planteamiento sólo se considerará a los partidos políticos nacionales, no sólo como el único medio para acceder a un puesto de elección popular, sino también como requisito indispensable para acceder a un financiamiento público.

De todo lo antes mencionado, podemos decir que: Al mencionar "Partido Político", nos referimos a "Partido Político Nacional" y que un partido Político Nacional es el formado por un grupo de ciudadanos, hombres y mujeres en pleno uso de sus derechos políticos y civiles, que se reúnen, legal y pacíficamente, para participar en la vida política del país, conformando un organismo permanente que se regirá a través de sus propios documentos constitutivos, como son: Declaración de principios, programa de acción y estatutos. Mismo que deberá obtener su registro como "partido político nacional", a través del Instituto Federal Electoral, quien lo legitimará para que a su vez pueda disfrutar del financiamiento público a partidos políticos, así como para participar en la vida política del país con candidatos a puestos de elección popular propios,

si así lo desea, para lo cual deberá elaborar una plataforma política en la cual plantee las propuestas de gobierno y un plan de acción para la solución de los diversos problemas sociales.

Es a estos partidos políticos nacionales, a los que hacemos referencia en la hipótesis, ya con antelación planteada, sobre si son parte de esa necesidad del gasto público.

### **3.3. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL GASTO PÚBLICO (ART. 41 CONSTITUCIONAL).**

Otra idea que es bastante criticable, es la que establece el artículo 31, fracción IV, que va a generar una obligación a la contribución; no es cierto que la Constitución nos obliga a pagar impuestos, en ningún momento la obligación se radica de esa manera, a lo que nos obliga la Constitución es a contribuir a un gasto público.

De ahí que el gasto público no se puede reducir y mucho menos recortar, puesto que se tiene que regresar al

mismo pueblo la contribución en obras de beneficio a la comunidad.

Para tomar en consideración esta situación, quisiéramos citar el artículo 31 constitucional que dice:

*"Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:*

*IV.- Contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal, del Estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".*

Necesariamente esta contribución debe ser en proporción o equidad a lo que el contribuyente gana.

No es en sí lo que la autoridad pública quiera extraerle al contribuyente, más que nada lo que humanamente el contribuyente pueda ofrecerle.

De tal manera que sí el gobierno quiere más impuesto, debe hacer que su contribuyente tenga más ingresos.

Esta proporcionalidad y equidad, es básica para llevar a cabo cualquier tipo de impuesto.

Lo cierto es que al ciudadano ahora con tantos partidos en el poder cada uno representa sus intereses políticos, y por lo mismo, cada uno va a generar la posibilidad de extender sus propios impuestos.

Así, impuestos federales, estatales y municipales, hacen que definitivamente el ciudadano pueda generar su crecimiento ante estas circunstancias.

Con tal naturaleza que la autoridad esta faltando a uno de los principios básicos que obligan al ciudadano a contribuir, nos referimos a la proporcionalidad y equidad.

Sobre de estos conceptos, el autor Ernesto Flores Zavala ha comentado lo siguiente: *“El impuesto debe ser proporcional a las facultades de los contribuyentes, a las rentas o al capital, según el sistema que se adopte. Si se trata de impuestos indirectos, el hecho que los causa, es lo que la ley tiene en cuenta y la contribución debe estar en proporción a la importancia del acto; de acuerdo con esto, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales; en primer*

*lugar que sea equitativo y tercero que se destine al pago de gastos públicos. Si faltan todos o uno de estos requisitos, necesariamente será contrario a lo estatuido por la Constitución".*<sup>33</sup>

No solamente tiene que ser proporcional y equitativa, sino que tiene que destinarse obligatoriamente al gasto público.

Así, lo que nos resta saber en este momento, es sí los partidos políticos van a ser parte o deben de estar considerados dentro del gasto público.

Para esto es necesario establecer algún concepto de lo que por gasto público debemos entender.

En principio podemos citar las palabras del autor Sergio Francisco de la Garza, quien cuando nos habla del Gasto Público, nos dice: *"Existe cierta dificultad para precisar en términos definidos lo que debe entenderse por gasto público, pues aunque ellos se encuentran señalados en el Presupuesto de Egresos, la formulación de estos supone que previamente ha sido resuelto el problema. Creemos que por gastos públicos deben entenderse los que*

---

<sup>33</sup> Flores Zavala, Ernesto: *"Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas"*: México. Editorial Porrúa, S.A., Vigésimo novena edición, 1999, página 207.

*se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual o de grupo; no estamos conformes con el concepto que el licenciado Fraga emite, por que el Estado no realiza únicamente gastos encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas, pues existen muchos casos en los que se realizan gastos justificados para la satisfacción de necesidades individuales, por ejemplo una pensión, una indemnización a un particular por actos indebidos de funcionarios; así, de acuerdo con esta nueva orientación no es indispensable caracterizar al gasto público que erogación sea efectuada por organismos típicamente estatales, sino que también puede serlo por entidades de tipo privado o semiprivado, de las cuales se valga el Estado para el cumplimiento de sus nuevos fines de orden económico social. La única condición admisible para distinguirlo del gasto privado, es que el ente privado esté dotado de la facultar de mandar, de ordenar, de establecer obligaciones a los habitantes y que habría recibido por delegación el Estado"*<sup>34</sup>

El gasto público, necesariamente estará sometido a lo que es el gasto del poder público.

---

<sup>34</sup> Garza, Sergio Francisco. De la: "Derecho Financiero Mexicano"; México. Editorial Porrúa, S.A.. Décimo séptima edición. 1998. página 133.

Los gastos para que funcione el poder Ejecutivo, para que funcione el poder Judicial, y para que funcione el poder Legislativo.

Cuál sería la tónica o el criterio a través del cual, en la actualidad se han incorporado los partidos políticos al gasto público.

Esto es, porque ahora el partido político goza de dinero del pueblo para llevar a cabo sus operaciones, si en realidad son entidades políticas autónomas que en un momento determinado tiene la naturaleza de ser incluso particulares.

De tal manera, que quisiéramos atar las palabras a Max Weber, quien desde el punto de vista económico emite un concepto del llamado partido político: *"Bajo la denominación de partidos políticos se integra una gran variedad de organizaciones de características diversas, de distintos orígenes, múltiples finalidades y diferentes procedimientos; de ahí que resulta difícil lograr un definición acabada de estas agrupaciones; un partido es un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjunto al interés nacional, basándose en un principio determinado en que todos sus miembros están de acuerdo."*

*Llamamos partidos a las dos formas de socialización que, descansando en un reclutamiento formal, libre, tiene como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas posibilidades, ideales o materiales a la realización de bienes y objetivos o logros de ventajas personales o ambas cosas*<sup>35</sup>

Habíamos citado en el inciso anterior algún concepto de Partido Político que definía Andrés Serra Rojas, y que establecía que era ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos que se organizaban en forma permanente para una lucha social con el propósito de elaborar una plataforma política o un programa de equipo gubernamental.

Evidentemente que sí los partidos políticos están gozando de un presupuesto que sale de nuestros bolsillos, pues entonces también deben estar obligados a informar que es lo que hacen con nuestro dinero y no sólo eso también están sujetos al principio de legalidad que marca la Constitución, la Ley de Egresos, la Ley de Ingresos, la Ley de Bienes Nacionales, la Ley de Adquisiciones, puesto que goza de un presupuesto originado de la contribución

---

<sup>35</sup> Weber, Max: "Economía y Sociedad"; México, Fondo de Cultura Económica. Sexta reimpresión. 1997. página 228.

del ciudadano, deben ser considerados como entidades públicas políticas y no como grupo de ciudadanos que buscan por medio de una plataforma política el llegar al gobierno.

### **3.4. EL FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS EN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

Es necesario considerar lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, puesto que a la luz del principio de legalidad, los partidos políticos deben sujetarse a lo que la ley dice.

Así el COFIPE en su artículo 49 en su párrafo 1, dice: *“El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:*

- a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;*
- b) Financiamiento por militancia;*
- c) Financiamiento de simpatizantes;*
- d) Autofinanciamiento; y*

*e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.*

*2.- No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:*

*a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;*

*b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;*

*c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;*

*d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;*

*e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;*

*f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero;*  
*y*

*g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.*

*3.- Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir*

*aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.*

*4.- Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del impuesto sobre la renta, hasta en un monto del 25%.*

*5.- Los partidos políticos en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo 1 del artículo 27 de esta Código deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 49-A de este mismo ordenamiento. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine”<sup>36</sup>*

Las bases evidentemente van reportándonos la forma en que el partido político en un momento determinado va a lograr su financiamiento operativo.

---

<sup>36</sup> “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”; México. Instituto Federal Electoral, 2002, página 28.

De tal manera, que respecto de lo que son estos métodos, hemos de observar que existirán otras fuerzas o bien organizaciones políticas que también van a gozar de presupuesto.

Estas las descifraremos en el siguiente inciso.

### **3.5. FINANCIAMIENTO A ORGANIZACIONES POLÍTICAS.**

A los señores se les paga desde que inician sus inquietudes políticas; de tal manera, que las agrupaciones políticas también serán parte o sujetos de un cierto financiamiento, y deben presentar ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, los informes sobre el monto que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.

De tal manera, que desde que el cáncer inicia hasta que se forma y se desarrolla es pagado por el dinero de todos y cada uno de los ciudadanos.

Así los partidos políticos deberán presentar como han utilizado el financiamiento otorgado, al igual que las agrupaciones políticas.

Las cuales, evidentemente no deben tampoco recibir las aportaciones a las que se refiere el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación a los partidos políticos.

Por su parte el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 33, nos dice: "1.- La agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

2.- Las agrupaciones políticas nacionales no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de "partido" o "partido político". " 37

Las agrupaciones políticas nacionales, aparecen por primera vez, contempladas como tales, en el ordenamiento legal de la materia del año de 1996, en surgen de la intención del legislador de formar grupos de apoyo a la democracia en materia política, además como una

---

<sup>37</sup> Idem. página 26

intención reafirmar en su labor al Instituto Federal Electoral.

Es así como el Instituto Federal Electoral se enfrenta a la creación de nuevos entes políticos, a los cuales les asigna un presupuesto, pero con una función no del todo clara en el panorama político y social. Entes políticos a los cuales no les tiene bien definidas las reglas mediante las cuales los va a fiscalizar, por lo que desde entonces y hasta la fecha se utiliza de manera supletoria el artículo 49 del COFIPE, para regularlos, otorgándoles los mismos derechos en cuanto al financiamiento, excepto a lo referente a gastos de campaña, pues como hemos visto no pueden participar por sí solas en proceso electoral alguno, sino conforme a la regla general "ser postulados por un partido político nacional".

La idea de la participación de las agrupaciones políticas nacionales en el panorama electoral, es una forma de coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y la cultura política del país, es en sí, la creación de la ante sala de un partido político nacional, aún cuando no es requisito indispensable para tal hecho, la verdad es que las agrupaciones políticas nacionales que manifiesten su deseo de convertirse en partidos políticos nacionales y reúnan los requisitos para ello podrán constituirse como tales.

De este proyecto obtienen su registro como partido político nacional, en el año de 1999, las agrupaciones políticas nacionales: Democracia Social, Convergencia por la Democracia, Organización Auténtica de la Revolución Mexicana, y la Sociedad Nacionalista. De las cuales sólo dos sobreviven al proceso electoral del año 2000, a través de coalición y actualmente sólo sobrevive Convergencia por la Democracia.

Y obteniendo únicamente su registro como partido político nacional, en el año 2002, la agrupación política nacional "Fuerza Ciudadana", misma que pierde su registro en el proceso electoral del año siguiente.

Lo que nos demuestra que, aún cuando las agrupaciones políticas nacionales ya tuvieron un proceso previo, donde se enfrentaron al panorama político, social y electoral, no cuentan con la representación suficiente para consolidarse como partido político. Pero peor aún, dichas agrupaciones políticas brillan por su ausencia y no se les ve acción en el campo de su competencia, de tal manera que, se vuelve más ocioso que un partido político y no se proyecta la inversión que se está destinando a ellas, otro gasto, en definitiva, infructuoso.

De modo tal que, el que existan tantos partidos políticos, que cada año electoral pierden su registro es un

gasto inútil, peor lo son las agrupaciones políticas nacionales.

### **3.6. LA REASIGNACIÓN DE LOS BIENES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, AL CAUSAR BAJA EL REGISTRO.**

En el momento en que se pierde el registro un partido político, y ya no tiene el derecho a participar en el procedimiento electoral ordinario, entonces, sus partidas presupuestales deberán de ser suspendidas, y es el caso, que por resolución del Consejo General del Instituto Federal, dicho partido político, ya no podrá tener ingreso a lo que es el presupuesto federal asignado.

De tal naturaleza que es el requisito sin el cual no se les puede otorgar los presupuestos asignados, el hecho de que el partido político este necesariamente en vigencia.

Como consecuencia de lo anterior, este tipo de organizaciones de carácter permanente cuyo propósito es tratar de gobernar o cuando menos participar en el gobierno, pues simple y sencillamente tendrán posibilidades de llevar a cabo su negocio, aún a pesar de que no cuenten con recursos propios para ello.

Esto es, que el oficio de político, es pagado por el ciudadano, y mientras dicho político pueda reunir las firmas necesarias, será siendo financiado por el propio gobierno del Estado, para lograr sus finalidades que el propio partido persigue.

De hecho Eduardo Andrade Sánchez, al hablarnos de ello dice: *"La finalidad esencial define a la figura del partido político es la de alcanzar el ejercicio del poder público mediante su acceso al gobierno. Sin embargo todos los partidos políticos no pueden ejercer el poder simultáneamente y, en muchos casos no existe la posibilidad inmediata de acceder a él. No obstante los partidos políticos ejercen cierta influencia sobre el gobierno de que se tomen ciertas medidas que beneficien a los intereses que representan"*<sup>38</sup>

La representatividad, va a surgir con la necesidad de que el partido político este vigente, cuente con las firmas necesarias, para tener acceso al financiamiento ya que de lo contrario dicho financiamiento se suspende, y puede ser reasignado hacia los demás partidos políticos que demuestren la necesidad del recurso y por supuesto el

---

<sup>38</sup> Andrade Sánchez, Eduardo: *"Introducción a la Ciencia Política"*: México. Editorial Halla. Cuarta Edición. 1998. página 114.

hecho de contar con los simpatizantes necesarios para seguir siendo vigentes.

Pero el hecho es si el partido político va a representar el interés de los grupos sociales.

Esto definitivamente es trascendental, puesto que en muchas de las ocasiones, los grupos sociales y agrupaciones, en vez de estar representados en el partido, simple y sencillamente son sujetos de control y manipulación del propio partido político.

De hecho, los diversos sectores sociales en que se dividen los partidos, van a estar solicitando adeptos cuando sobrevienen las campañas políticas por los puestos de elección popular.

Mientras no haya campaña política, el partido político resulta ser inactivo.

De tal manera, que este tipo de representante político, debe constreñirse a un cierto distrito, y debe establecer las bases a través de las cuales, va a tratar de representar los intereses del pueblo al que requiere servir.

Y el pueblo, al ejercer su soberanía debe de utilizar a este tipo de personas, tanto a los partidos políticos

nacientes como a los diputados y senadores, como sus empleados mandatarios, para que definitivamente representen en forma real y concreta sus intereses.

Dicho de otra manera, que no solamente estén vendiendo al país a través de la apertura a la globalización económica y la pérdida de inversiones de mexicanos, en México, sino más que nada que defiendan al país de establecer obras que realmente lo beneficien, y no simple y sencillamente estar aceptando el tráfico de votos para favorecer a las grandes corporaciones internacionales.

De tal naturaleza, hemos de considerar que el financiamiento a partidos políticos realmente no debe de entrar en el concepto del gasto público.

Ya que como hemos visto, la soberanía del pueblo, será expresada a través de los Poderes de la Unión, como es el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cada uno de estos necesita un presupuesto que entra al gasto público.

Esto, sin olvidar las empresas paraestatales o descentralizadas que todavía necesitan un cierto presupuesto para subsistir, y que definitivamente es ofensivo que tengan que ocupar nuestro dinero, para financiar compañías como PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad.

## **CAPÍTULO CUARTO.**

### **“EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS”**

Al a luz de lo que hasta este momento hemos podido observar, resulta bastante trascendental el hecho de que la cooperación o contribución del pueblo tenga que colocarse en obras que beneficien al pueblo.

Hemos visto, como el criterio en el sentido de que es necesario financiar a los partidos políticos va a estar basado en el hecho de que muchos partidos políticos no tengan compromisos económicos con los grupos poderosos económicos sociales.

Y por tal razón se les debe de considerar como parte de las necesidades del gasto público.

Pero el principio de legalidad que pudimos analizar en el capítulo segundo, esto definitivamente es bastante criticable.

De tal manera, que en este cuarto y último capítulo, vamos ya a elaborar consideraciones personales, en el sentido de criticar el hecho de que en los partidos políticos estén financiados, y el hecho de que los políticos desde que entran al partidos político, ya tiene el goce de un presupuesto de la nación, esto ya nos cuesta a los ciudadanos el hecho de la existencia del puro partido político.

#### **4.1. LA CONTRIBUCIÓN DEL PUEBLO AL GASTO PÚBLICO (ART. 2º DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).**

En el capítulo tercero, especialmente en el inciso 3.3. veíamos que la Constitución en ningún momento nos obliga a pagar impuestos, a lo que nos obliga la Constitución es a contribuir al gasto público.

Esto, en un momento determinado nos permitiría considerar que la contribución más que nada debe de colocarse exclusivamente en un concepto que es el gasto público.

De hecho en el mismo inciso 3.3., pudimos observar algunas definiciones de gasto público

Como consecuencia de lo anterior, hemos de encontrar que el Código Fiscal de la Federación en el momento en que hace la clasificación de la contribución, lo separa y lo desglosa, para fijar la clasificación de la contribución.

Esto definitivamente es trascendental en virtud de que atañe al principio de legalidad puesto que todo lo que es la contribución será exclusivamente lo que el artículo 2º del Código Fiscal establece.

De ahí, que por su importancia vamos a transcribir el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación:

“Artículo 2.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

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

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

III.- Contribuciones de mejoras son las establecidas en la ley a cargo de personas físicas o morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

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

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

Los recargos, sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones que participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no serán incluidos los accesorios, con excepción en lo dispuesto en el artículo 10".<sup>39</sup>

Desde el punto de vista fiscal el principio de legalidad es semejante al del Derecho Penal.

Si no hay un encuadramiento directo de la conducta del contribuyente a lo que es el impuesto fijado, pues simple y sencillamente no hay lugar a tributar.

De ahí, que la idea principal respecto de lo que es la materia tributaria, consiste en el hecho de que no existe un impuesto sin ley.

Así también tenemos en lo que son los casos del Derecho Penal, que no existe delito sin ley.

Conforme a lo anterior, hemos de denotar que las contribuciones deben estar perfectamente bien clasificadas, en lo que el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación establece, estos son los impuestos, las

---

<sup>39</sup> " Legislación Tributaria". México. Editorial SISTA. 2002. página 3.

aportaciones de seguridad social, los pagos de obras de beneficio, y por supuesto aprovechamientos, recargos y demás circunstancias.

Ahora bien de la naturaleza de este artículo 2º, nos habla el autor Raúl Rodríguez Lobato en la siguiente redacción: "El Código Fiscal de la Federación define, en su artículo 2º fracción I, que impuesto son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista en la misma y que sea distinta de las señaladas en la fracción II, III Y IV del mismo artículo como son aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos respectivamente.

En nuestra opinión la anterior definición legal es censurable porque en sí misma no es una definición, ya que el definir se entiende fijar con precisión la naturaleza de una cosa y esto es justamente lo que no hace la disposición jurídica en comentario, porque, en primer lugar el concepto que nos presenta es común a todos los tributos, ya que todos ellos son contribuciones establecidas en la ley que deben pagar todas las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de derecho prevista por la ley y en segundo lugar porque como nos dice De la Garza, tiene carácter residual, o sea, que se obtiene por eliminación y no porque precise la

naturaleza del impuesto la contribución que no sea aportación de seguridad social, contribución de mejoras o derechos".<sup>40</sup>

Para que un partido político pueda gozar de los impuestos, debe de responder a la naturaleza misma del artículo segundo.

Esto es, que debe de tener una relación de beneficio, ya sea, económico, social o bien, contribuciones de mejoras o pagos de derechos.

Es aquí, en donde debemos de recordar los postulados del artículo 39 constitucional, en el sentido de que todo poder público emana del pueblo y solamente se va a instituir al beneficio del pueblo.

De ahí, que el pueblo es el que debe necesariamente determinar los beneficios que en un momento determinado, le pueden otorgar a través de lo que es la función de los partidos políticos.

Ahora bien, desde lo que es el punto de la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, hemos de observar que el principio de legalidad se denota en el artículo 2º de esta ley.

---

<sup>40</sup> Rodríguez Lobato, Raúl: "Derecho Fiscal"; México. Editorial JARLA. Tercera Edición. 1992. página 61.

Dicho artículo dice: "El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como gastos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan:

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

Sólo para efectos de esta ley, a las instituciones, dependencias, organismos, empresas, fideicomisos, antes citados se les denominará genéricamente como entidades, salvo mención empresa".<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Lev de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento: México, Ediciones DELMA, 2002, página 124.

De nueva cuenta, el partido político esta fuera de la jugada, esto es, en ningún momento parece ser parte de lo que es el poder público llamado gobierno, en sus diversas manifestaciones administrativas.

No corresponde a lo que sería la administración pública, ni centralizada, ni descentralizada y por supuesto los partidos políticos no son fideicomisos de los gobiernos.

Evidentemente que se salen de todo contexto de poder público al cual el pueblo esta obligado a contribuir en virtud de la necesidad de un gobierno que haga obras de beneficio para el pueblo.

#### **4.2. LA LEGALIDAD EN LA FUNDAMENTACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.**

Evidentemente, que en lo que es el contexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se ha abierto una posibilidad para que los partidos políticos tengan un régimen financiero con cargo al erario público que como hemos dicho, paga lo que el poder público lleva a cabo.

Aquí tenemos que desde el punto de vista constitucional, el partido político va a formar parte de una entidad totalmente autónoma pero que requiere de una regulación a través de la cual se va a lograr la participación ciudadana.

Ya habíamos citado el contexto del artículo 41 constitucional, en las partes respectivas y habíamos mencionado que la fracción II del artículo 41 Constitucional dice:

*"II.- La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso de forma permanente de los bienes de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establecen a la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.*

*El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y*

*las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que dispone la ley:*

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el órgano superior de dirección del IFE, el número de Senadores y Diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30 por ciento de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70 por ciento restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo al porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;*
  
- b) El financiamiento público para las actividades pendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y*

*c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.*

*La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y así mismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones".<sup>42</sup>*

Desde lo que es el ángulo constitucional, los legisladores, han podido tomar el dinero del pueblo, para seguir haciendo de las suyas.

Tal vez la expresión que hemos usado, no la ocuparíamos si tan sólo los políticos fueran efectivos o eficaces, y de alguna manera fueran honestos con el pueblo que, no solamente les paga, sino que los elige; y a los cuales representan.

---

<sup>42</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial SISTA. 2002. páginas 24 y 25.

Sin duda, la fundamentación legal del financiamiento público, pues parte de la legislación misma, y por supuesto, que sí la persona ha de acomodar el reparto, pues simple y sencillamente se reparte más para ella.

#### **4.3. LA LEGALIDAD EN LA MOTIVACIÓN.**

Habíamos dicho en lo que es el contexto del artículo 2º, que la motivación iba a ser un encuadramiento en caso concreto a la norma jurídica.

De tal manera, que la importancia política que se tiene para la existencia de un régimen ordenado en la transición del poder público, va a destruir claramente, la necesidad de instituciones tales como de partidos políticos.

Sin duda, la composición de la ley va a responder evidentemente a las necesidades de estructura que el gobierno en un momento determinado tiene respecto de la administración completa del país.

Esto es, que ese poder público, debe de responder de la administración pública que lleva a cabo, y por tal motivo es importante que las personas que van a entrar a llevar a cabo las riendas del gobierno, deban de ser aptas para el

puesto, además de haber demostrado su capacidad y honestidad para administrar.

A través de nuestro contrato social que otorgamos mediante la Constitución principalmente, hemos de encontrar que aceptamos ser representados por personas electas para que estos últimos, deban de manejar la riqueza nacional, no solamente la que se genera por el ingreso nacional como son los impuestos, sino también por los diversos negocios que se formulan a través de las grandes masas.

De tal manera, que el contexto gubernamental, no es un contexto de imperio , impositivo que no tenga control , sino que, todas y cada una de las personas que intervienen en el gobierno, deben necesariamente obedecer al principio de legalidad.

Así tenemos que las normas van a fijar la actividad del Estado y como consecuencia de esto, se va a regular los alcances y límites jurídicos que el poder público tiene a la luz necesariamente del propio principio de legalidad.

Sobre de este en particular, podemos citar las palabras del autor Miguel Acosta Romero, quien en el momento en el que hace alusión a la administración pública del gobierno dice: "La administración pública es la parte

más dinámica de la estructura estatal, actúa en una forma permanente, sin descanso y sin horario, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición. La administración pública es la parte de los órganos del Estado, que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan otros poderes como son el Legislativo y judicial, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a) Elementos personales;
- b) Elementos patrimoniales;
- c) Estructura jurídica;
- d) Procedimientos técnicos; “ .<sup>43</sup>

A la luz de lo dicho por el autor citado, hay una definición clara que hace la legislación, en el sentido de fijar los parámetros sobre los cuales se va a manejar la administración pública, diferenciándola con lo que se lleva a cabo la administración de justicia y por supuesto la creación de la ley.

---

<sup>43</sup> Acosta Romero, Miguel: “Teoría General del Derecho Administrativo”; México, Editorial Porrúa S.A., Décimo Tercera Edición, 2001, página 106 y 108.

La presencia más constante del partido político, estará en lo que es el Congreso de la Unión.

En la representatividad soberana del pueblo, sus formas y circunstancias específicas y especiales a través de las cuales, se logra el control de la administración pública que ejerce el ejecutivo.

#### **4.4. EL FINANCIAMIENTO COMO GASTO PÚBLICO.**

Desde el punto de vista gasto público, no encuentra fundamentación, toda vez que el artículo 31 fracción IV, de la Constitución; el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, y el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en ningún momento toman en cuenta lo que serían los partidos políticos.

Y si llegado el momento se tomarán en cuenta, pues definitivamente los partidos políticos no responden a la naturaleza misma de la contribución.

Habíamos dicho que la contribución era, para lograr mejoras, para lograr que hubiese tener policías, tribunales, que de alguna manera arreglen los problemas en sociedad.

Conforme a lo anterior, es preciso denotar, que dentro de lo que es la propia constitución se erige una norma tan trascendental de tipo orgánico que hemos citado ya y que esta colocada en el artículo 41 Constitucional.

Tenemos como la misma constitución que es elaborada por los propios representantes de partidos políticos, se acomoda constitucionalmente un financiamiento.

Esto permite que de alguna manera en lo que es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se pueda también establecer una reglamentación sobre lo que es el financiamiento a partidos políticos.

Evidentemente en lo que es el Congreso de la Unión todos van a votar por seguir disfrutando holgadamente con el dinero del pueblo.

Esto es, que si bien es cierto como hemos visto hasta ahorita, todo lo que es el poder público tiene un control, este control lo tenemos en el Congreso de la Unión en donde el pueblo esta representado a través de sus Diputados y Senadores.

Pero en este momento nos nace la pregunta ¿Quién va a controlar el Congreso de la Unión?.

Evidentemente que es el pueblo, la expresión soberana del pueblo, que es el legítimo para llevar a cabo esta manera a través de la cual se intenta dar a los partidos políticos la legalidad necesaria para poder gozar del impuesto del pueblo.

Así, tenemos que por un lado, no vamos a encontrar la naturaleza de un gasto público y por el otro lado desde el punto de vista constitucional, se fija la idea y la obligación de proporcionarles a los políticos dinero para hacer el quehacer político como lo nombran ellos.

Sin lugar a duda, esto simple y sencillamente es un juego con la ley.

De tal manera, que tal vez la naturaleza a través de la cual se pueda originar la justificación para que el partido político goce del presupuesto general o de la contribución de los ciudadanos, podría estar en la denominada representatividad del pueblo.

Así tenemos que ese concepto de representatividad que en nuestra propia legislación establecen en el artículo 40, va a darnos la posibilidad de una cierta democracia.

Lo anterior podemos tomarlo en cuenta en el sentido que es fundamental que todo el pueblo pueda llevar a cabo su representatividad en lo que son las asambleas del pueblo.

Esto es, que esta idea de la representatividad, es un hecho fundamental para la vida democrática de cualquier formación estatal.

Daniel Moreno cuando nos explica algunas situaciones dice: "Respecto a los fundamentos de diversos sistemas, se ha hecho un resumen de ellos en los siguientes puntos:

1.- El fundamento del principio mayoritario es el de su aproximación a la idea originaria del consentimiento unánime para la formación de la organización estatal.

2.- Quienes sostienen que el principio de mayoría deben de ser la base de la elección, tendrán un concepto democrático de proporcionar estabilidad a la acción gubernativa.

3.- Se atribuye el defecto de alentar el bipartidismo y provocar el fenómeno de opción y polarización

En cuanto al principio de representación, se basa en el principio de que cada elector tiene igual derecho de ser representado. Una mayoría de electores debería tener una mayoría de representantes, pero una minoría de electores tendrá siempre una minoría de representantes”.<sup>44</sup>

Sin lugar a dudas, el fenómeno de los partidos políticos, va adquiriendo cada vez más consistencia y por supuesto, que con la continua reforma política ha logrado darle rango constitucional, no solamente a la personalidad jurídica de los partidos políticos sino también el acceso al presupuesto, acceso al dinero del pueblo.

La representatividad es una necesidad; y en el momento que la persona es elegida para ser Diputado o Senador, pues estamos de acuerdo que cobre un salario y goce del presupuesto de la Federación o del Estado que corresponda pero mientras no sea elegido, no tiene porque el pueblo financiar su quehacer político.

Eso es, que los partidos políticos en general, deben de erigirse con base a las cuotas que cada uno de sus miembros debe otorgar para que dicho partido político pueda existir.

---

<sup>44</sup> Moreno, Daniel: “Derecho Constitucional Mexicano”: México. Editorial PAC, Décimo octava edición, 2000, página 461.

Sin duda el botín es mucho mayor, esto es, que llegando a la grande, a la mediana y a la chica, el acceso al presupuesto es el botín del político, y lamentablemente, la idea de otorgar beneficios a la sociedad se queda muy lejos; al contrario ahora su voto legislativo se vende al mejor postor.

Así tenemos como los grupos dominantes con sus actitudes fraudulentas pues siempre estarán por encima del pueblo corriente.

De ahí, que considerar el financiamiento a partidos políticos como gasto público, definitivamente es hablar en otro idioma.

Sin duda, no llena los presupuestos de la naturaleza del gasto público que hemos observado.

No es un impuesto, no es una contribución social, no es una contribución de mejora, ni tampoco derechos.

La vida democrática si se tiene que pagar, pero esto ha provocado que desde que el político trata de entrar al sistema, ya pueda gozar de un cierto salario, y desde ese momento, el pueblo este manteniendo a los políticos.

#### **4.5. PROPUESTAS DE REFORMA.**

Desde el punto de vista económico y a la luz de las formas en las que se gasta el presupuesto, en la que se esconden los fondos, en la que se saquea al país, pues definitivamente la pobreza en que está sumido nuestro país no se puede dar el lujo de estar manteniendo a los políticos.

De tal manera que los propios políticos han considerado que si se puede, y se han establecido en la propia Constitución, que si hay que pagarles desde que nace el político en el partido político.

De esto definitivamente es el hecho de la gorda cocinera que se despacha con la cuchara grande.

Si el pueblo viviera una mayor democracia del quehacer político, entonces las cosas tal vez tendrían otro panorama, es en realidad un beneficio en contribuir al partido político para que este mismo lleve a cabo el quehacer político y de esta manera se logre una mayor posibilidad de dinamismo dentro de la política.

Lo cierto es, que desde el punto de vista del gasto público, el partido político no entra a formar parte, ni del

Ejecutivo Federal, ni del Judicial, ni mucho menos del Poder Legislativo.

Pero desde el otro punto de vista, es una necesidad social la democracia; es preciso respaldarla, protegerla de los grandes intereses.

Pero aún a pesar de de que los estamos manteniendo desde partido político, todavía toman dinero de los particulares y de la globalización económica, pues entonces que caso tiene que el pueblo este sacrificando un presupuesto que fácilmente se puede poner a la formación de escuelas, hacia la formación de la familia que en la actualidad esta por los suelos, que puede ser estas circunstancias.

En términos generales la propuesta que en un momento debemos de elevar evidentemente tiene que ir al artículo 41 Constitucional.

Y lo ideal será derogar la fracción II de este artículo, con lo que el sustento constitucional del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales perdería también su fundamentación y con esto, estaríamos hablando de que cada partido político para su existencia necesitaría de sus propios financiamientos.

Evidentemente que los políticos pueden financiarse por sí solos que es lo que importa.

Siempre hay intereses muy fuertes que financian a los políticos, tanto nacionales como extranjeros.

Y para eso de obtener financiamiento se pintan solos, colectas, rifas, concursos, creación de fondos, etc.

Como consecuencia de lo anterior resulta trascendental considerar que el partido político tiene forma de financiarse.

De hecho, si en un momento determinado se le quitara el financiamiento a los partidos políticos, podemos que dicho presupuesto se perderá en la amplia maraña del ingreso federal, y será el saqueo tradicional que ya esta institucionalizado.

Incluso, podemos ver como año tras año se va suspendiendo lo que es el gasto público.

Dicho de otra manera, que a mitad del año se recorta el gasto público, luego a los tres últimos meses del año, ya se recorta el presupuesto total, ya no se les paga a proveedores, y ahí superavit en el presupuesto que es repartible a través de los bonos, cheques de fin de año,

premios de navidad que todos los políticos se dan a sí mismos y de nueva cuenta la cocinera gorda se despacha con la cuchara grande.

Para esto no es la filosofía de los gastos públicos.

Para esto no se ha creado la recaudación fiscal, es necesario considerar un respeto a los derechos de los pueblos, para que realmente haya el capital necesario en las partes en donde se necesita.

Chiapas, Oaxaca, son áreas en donde podemos encontrar pobreza extrema.

Y no sólo eso, en las partes de las grandes ciudades, en cualquier Estado se puede notar la alta pobreza, y por supuesto la desmoralización del pueblo frente a gobiernos que van y vienen y no pasa nada, se van quedando con los productos del petróleo, con los productos de la generación de la electricidad, con los productos de la reserva de dólares que actualmente esta altísima, ya que no se ha querido ocupar para controlar el dólar, con los fondos de los ahorros de los trabajadores que se otorgan en el Sistema del Ahorro para el Retiro, en donde se le extrae fiscalmente al trabajador un dinero, que luego va a administrar el banquero a través de las afores en donde toma sus comisiones y el jineteo de la lana; para luego

dársela al Ejecutivo Federal y a través de la sociedades de inversión de fondos para el retiro, y este ejecutivo los cambia por "papelitos" llamados "Certificados de la Tesorería", y con esto se va creando un fondo que es depositable y manejable en todas las bolsas del mundo y por supuesto reditúa grandes cantidades de un día a otro y ni siquiera se dice para donde van esas cantidades y mucho menos se les da el rendimiento necesario al trabajador que es el propietario de ese dinero.

De hecho, el motivo por el cual se extrae este dinero, corre en relación a la fracción II del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, como una aportación a la Seguridad Social, y es el hecho de que actualmente, debido a los negocios de los grandes políticos, ahora el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), ya no tiene presupuesto para funcionar.

El Instituto Mexicano del Seguro Social casi esta en quiebra, y a ahora los grandes buitres propietarios de los negocios eclesiásticos de la medicina y hospital, se están aprovechando de una circunstancia que ellos mismos programaron con aquellos políticos que alguna vez mantuvimos del gasto público y que desde entonces han sido sujetos de presupuesto y que hasta la fecha seguimos manteniendo.

Dicho de otra manera, que ahora los hospitales llamados subrogados, gozan de esos capitales tan inmensos que dejan los trabajadores y con esto evidentemente van a poder crecer, tener mayor fuerza, tener mayores hospitales, mayores y mejores instrumentos, pero siempre a costo de hospital privado cuando menos a costos de hospital semi privados o subrogados como se les nombra, total, mientras el instituto social esta pereciendo, lo que anteriormente era la "vaca lechera", se ha convertido en un esqueleto que incluso ha tenido que solicitar préstamos para subsistir.

Y todo por aquellos grandes políticos que mantenemos desde que entran al partido político.

Por eso la opinión de la suscrita, es considerar derogar la fracción II del artículo 41 Constitucional, para que todo aquel que quiera hacer política, que cuando menos le cueste entrar al presupuesto.

## **CONCLUSIONES**

1.- El Derecho Administrativo es la norma a través de la cual se realiza la actividad del Estado, y por lo mismo esta sujeta al principio de legalidad.

2.- El principio de legalidad consiste en que la autoridad no puede hacer otra cosa, más que lo que la ley le autoriza.

3.- Los artículos 31 fracción IV, constitucional; 2° del Código Fiscal de la Federación y los relativos a la Ley de Contabilidad y Gasto Público, en ningún momento consideran a los partidos políticos como sujetos de erogaciones presupuestales.

4.- Todo lo que es la contribución que gozan los partidos políticos debe de estar colocada en obras de beneficio para el pueblo, es el caso de que el partido político así como los políticos, para el pueblo, en ningún momento hacen grandes beneficios como debieran, más bien hacen sus propios negocios, eliminando con esto a la competencia.

5.- No es dable el hecho de que el partido político sea considerado dentro del poder público, que requiere siempre de un gasto público; en virtud de que con esto, lejos de conservar su autonomía generan compromisos; y el primer

compromiso que tiene debe ser con el pueblo que los mantiene.

6.- La fracción II del artículo 41 constitucional definitivamente debe de derogarse, en virtud de considerar al partido político como un ente de poder público que requiere un presupuesto del pueblo, es tomado en cuenta como una autoridad.

7.- El principio de representatividad soberana del pueblo en la Asamblea de Representantes es de suma importancia y consideramos que esta bien que se le pague a los Diputados y Senadores, pero que no se financie a sus partidos políticos, porque ellos mismos pueden financiarlos, ya que tiene el talento necesario para sacar dinero hasta de las piedras; y si se piensa que dándoles dinero ya no tendrán necesidad de buscar un financiamiento privado, nacional o internacional, esto es nulatorio, puesto que se ha visto que los grandes sectores, se ganan aportando grandes capitales, para comprometer al candidato una vez que este tome el mando.

## **BIBLIOGRAFIA**

Acosta Romero, Miguel: "Teoría General del Derecho Administrativo"; México, Editorial Porrúa, S.A., Décimo segunda edición, 1999.

Acosta Romero, Miguel: "Teoría General del Derecho Administrativo"; México, Editorial Porrúa, S.A., Décimo tercera edición, 2001.

Andrade Sánchez, Eduardo: "Introducción a la Ciencia Política"; México, Editorial Halla, Cuarta edición, 1998.

Avendaño López, Raúl Eduardo: "La Constitución Explicada", México, Editorial PAC, 1995.

2º Bi Centenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano"; México, Secretaría de Gobernación, Tercera Edición, 2000.

Bonifaz Alfonso, Leticia: "El Problema de la Eficacia del Derecho"; México, Editorial Porrúa, S.A., 1993.

Burgoa, Ignacio: "Derecho Constitucional Mexicano"; México, Editorial Porrúa, S.A., Décimo segunda edición, 1998.

Burgoa, Ignacio: "Las Garantías Individuales"; México, Editorial Porrúa, S.A., Vigésimo séptima edición, 1998.

Carrillo Castro, Alejandro: "La Reforma Administrativa en México"; México, Instituto Nacional de Administración Pública, Décima edición, 1991.

Carrillo Castro, Alejandro: "La Reforma Administrativa"; México, Instituto Nacional de Administración Pública, Tercera edición, 1996.

Castrejón García, Gabino: "Derecho Administrativo Mexicano"; México, Cárdenas Editor y Distribuidor, Primera edición, 2000, Dos Tomos.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel: "Elementos de Derecho Administrativo"; México, Editorial Limusa, Segunda edición, 1996.

Flores Zavala, ERNESTO: "Elementos De Finanzas Mexicanas"; México, Editorial Porrúa, S.A., Vigésimo novena edición, 1999.

FloresGómez González, Fernando y Carbajal Moreno, Gustavo: "Nociones de Derecho Positivo Mexicano"; México, Editorial Porrúa, S.A., Trigésimo primera edición, 1998.

Fraga, Gabino: "Derecho Administrativo", México, Editorial Porrúa, S.A., Trigésimo tercera edición, 1999.

Garza, Sergio Francisco, De la: "Derecho Financiero Mexicano"; México, Editorial Porrúa, S.A., Décimo séptima edición, 1998.

Ihering, Von: "La Lucha por el Derecho"; México, Editorial Porrúa, S.A., Cuarta edición facsimilar, 2002.

Moreno, Daniel: "Derecho Constitucional Mexicano"; México, Editorial PAC, Décimo octava edición, 2000.

Moto Salazar, Efraín: "Elementos de Derecho"; México, Editorial Porrúa, S.A., Trigésimo sexta edición, 2001.

Nava Negrete, Alfonso: "Diccionario Jurídico Mexicano"; México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tercera edición, Cuatro Tomos, 1999.

Preciado Hernández, Rafael: "Lecciones de Filosofía del Derecho"; México, Editorial IUS, Vigésimo primera edición, 1998.

Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria: "México esta es tu Constitución", México, Editorial Porrúa, S.A., Décimo cuarta edición, 1996.

Ramírez Fonseca, Francisco: "Manual de Derecho Constitucional"; México, Editorial PAC, Octava edición, 1998.

Rodríguez Lobato, Raúl: "Derecho Fiscal"; México, Editorial JARLA, Tercera edición, 1992.

Serra Rojas, Andrés: "Derecho Administrativo"; México, Editorial Porrúa, S.A., Décimo sexta edición, 1994.

Serra Rojas, Andrés: "Teoría General del Estado"; México, Editorial Porrúa, S.A., Segunda edición, 1994.

Weber, Max: "Economía y Sociedad"; México, Fondo de Cultura Económica, Sexta reimpresión, 1997.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial SISTA, 2002.

**Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales;  
Instituto Federal Electoral, 2002.**

**Legislación Tributaria, México, Editorial SISTA, 2002**

**Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y  
su reglamento; México, Ediciones DELMA, 2002.**

### **JURISPRUDENCIA**

**Amparo en Revisión 2248/91.- Puentes Internacionales, S.A.  
de C.V.- 19 de octubre de 1991, Cinco votos, Tomo LII, Sala  
Dos, Novena época.**