



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

“LOS BENEFICIOS QUE TIENE EL ESTADO POR  
CONTRATAR PRESTADORES DE SERVICIOS  
PROFESIONALES (HONORARIOS)”.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADOS EN  
DERECHO**

**P R E S E N T A N:**  
MARIA DEL CARMEN HERRERA  
OLIVARES  
Y  
RICARDO ALVAREZ LEMUS.



FES Aragón

**ASESOR:**  
LIC. JOSÉ MANUEL CERVANTES  
BRAVO.

San Juan de Aragón, Estado de México, noviembre de 2006.



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.

**“LOS BENEFICIOS QUE TIENE EL ESTADO POR CONTRATAR  
PRESTADORES DE SERVICIOS PROFESIONALES (HONORARIOS)”**

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>I</b>
---------------------------	----------

**CAPÍTULO 1**

**EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

<b>1.1 CONCEPTO DE ESTADO .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 CONCEPTO DE PRESTADOR DE SERVICIOS PROFESIONALES ..</b>	<b>5</b>
<b>1.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....</b>	<b>12</b>
<b>1.3.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA .....</b>	<b>17</b>
<b>1.3.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA .....</b>	<b>20</b>
<b>1.3.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA .....</b>	<b>24</b>

**CAPÍTULO 2**

**PRESUPUESTO**

<b>2.1 NOCIONES CONCEPTUALES DE FINANZAS PUBLICAS .....</b>	<b>32</b>
<b>2.2 CONCEPTO DE GASTO PÚBLICO .....</b>	<b>39</b>
<b>2.3 IMPORTANCIA DEL GASTO PUBLICO .....</b>	<b>41</b>
<b>2.4 INGRESOS PUBLICOS Y LOS PRESUPUESTOS RESPECTIVOS..</b>	<b>45</b>
<b>2.5 EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA FEDERACIÓN .....</b>	<b>50</b>
<b>2.6 EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN .....</b>	<b>56</b>

## CAPITULO 3

### PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES (HONORARIOS)

3.1 ANTECEDENTES Y DEFINICIÓN DE REGIMEN DE HONORARIOS ...	64
3.2 CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES ...	68
3.2.1 ELEMENTOS DE EXISTENCIA .....	70
3.2.2 ELEMENTOS DE VALIDEZ .....	71
3.2.3 LEGISLACIÓN APLICABLE .....	75
3.2.4 NATURALEZA JURIDICA .....	77
3.3 OBLIGACIONES DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS .....	77

## CAPITULO 4

### LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

4.1 CATEGORIAS DE TRABAJADORES CONTEMPLADOS EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	86
4.1.1 TRABAJADORES DE BASE .....	90
4.1.2 TRABAJADORES DE CONFIANZA.....	92
4.1.3 TRABAJADORES DE LISTA DE RAYA.....	97
4.1.4 TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO SUPERNUMERARIOS.....	98
4.1.5 TRABAJADORES POR HONORARIOS .....	101

## CAPITULO 5

### VENTAJAS DEL ESTADO

5.1 CONCEPTO DE HORARIO, HORARIO LABORAL Y AUTONOMÍA....	107
5.2 SUBORDINACIÓN, COORDINACIÓN Y DIRECCIÓN.....	113
5.3 CONCEPTO DE PRESTACIONES SOCIALES.....	119
5.3.1 VACACIONES Y PRIMA VACACIONAL.....	121
5.3.2 AGUINALDO .....	122
5.3.3 JUBILACIÓN Y PENSIÓN .....	124
5.3.4 ANTIGÜEDAD.....	129
5.4 DECLARACIÓN PATRIMONIAL E ISR.....	132
CONCLUSIONES .....	139
FUENTES CONSULTADAS.....	143

# INTRODUCCIÓN

México, un país de cambios y constantes movimientos sociales, consecuencia de las actividades legislativas pasadas y presentes, sin embargo es necesario detenerse y revisar de manera concreta algunos aspectos que constituyen su movilidad diaria, como lo es el campo del derecho del trabajo, base de todo Estado, en específico las relaciones que se dan en el ámbito laboral, analizar su historia y su realidad actual que es el precedente de su futuro.

Producto de su evolución y crecimiento la prestación de un servicio a favor de las dependencias del gobierno toma auge, originando así la contratación de personas por medio de un contrato denominado por honorarios.

Sin embargo, hoy en día no se ha tomado conciencia al respecto, el Estado en su afanosa búsqueda de mejores elementos que conformen su estructura de recursos humanos, ha dejado de lado otras opciones como es el contratar prestadores de servicios profesionales para la estabilidad bienestar y desarrollo de los trabajadores, motivo por el cual hemos desarrollado el presente trabajo, con la única finalidad de tratar de establecer la situación jurídica en la que se encuentran las personas ante una relación jurídica tendiente a simular una de naturaleza laboral con el régimen burocrático, ya que ello no implica que no deban tener los mínimos derechos y protección que gozan y a que es acreedor todo trabajador, por el simple hecho de considerar que la relación entre éste y la dependencia del Estado es de carácter civil, al mediar en dicho vínculo un contrato, cuya diferencia en la práctica no se distingue, ya que la subordinación y la forma de trabajo son iguales entre un trabajador de base y el que presta sus servicios profesionales. En primer lugar se realizará un breve estudio de lo que es la organización del Estado y la Administración Pública.

El capítulo segundo tratamos del presupuesto que se le da a cada institución y las formas de distribución de la partida presupuestal para que por medio de este se contrate a personal por honorarios y personal de base.

El capítulo tercero hacemos una breve reseña de los antecedentes y definiciones del personal que es contratado por prestación de servicios profesionales (honorarios).

El capítulo cuarto contempla las categorías de trabajadores, reconocidas en la legislación actual mexicana.

En el quinto capítulo contemplamos lo que consideramos beneficios para el Estado, al contratar prestadores de servicios profesionales (honorarios).

## CAPITULO 1

### EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### 1.1 CONCEPTO DE ESTADO

Para Acosta Romero “es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas”.<sup>1</sup>

En consecuencia considera que siendo una realidad social, el Estado tiene necesariamente una realidad jurídica que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, que van desde los derechos fundamentales de los Estados, consistentes:

- 1° En ser soberanos;
- 2° Defender su territorio;
- 3° Su estructura como Estado y sus órganos de gobierno;
- 4° Establecer su sistema monetario;
- 5° Su sistema tributario;
- 6° Sus estructuras de defensa interna y externa;
- 7° Su orden jurídico;
- 8° Las bases para su desarrollo;

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 102.



9° Así como establecer relaciones con otros miembros de la comunidad internacional.

Crossman , nos dice “que no hay un Estado que se haya organizado conforme a la teoría, y para estudiar ese fenómeno social no es necesario ir al estudio de los teóricos, pues el Estado griego y romano no fueron lo que pensaban Aristóteles y Platón; el de la Edad Media, no fue el que describieron Maquiavelo y Hobbes y el Estado moderno no es el fenómeno que señalan los teóricos, sino que su contenido y realidad desborda toda pretensión teórica de establecer un Estado conforme a un ideal determinado”<sup>2</sup>.

Los autores de teoría política conciben al Estado desde diversos puntos de vista: Así, para Jellinek, “ El Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio”<sup>3</sup>.

Para Heller, “El Estado es una conexión social de que haceres”<sup>4</sup>. Posada nos indica: “Atendiendo a las condiciones que ocurren en toda sociedad, para que como política se le considere, se observará que son las siguientes:

1. Agrupación de seres racionales;
2. Un territorio determinado, variable o fijo, dentro del cual la agrupación se contiene;
3. Cooperación universal en cuanto a los fines que motivan la reunión de las personas en el territorio;
4. Independencia de la agrupación frente a la naturaleza misma;
5. Organización adecuada a la agrupación y a sus circunstancias, y
6. Autonomía para dirigir su vida interior y exterior.”<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Crossman R. H. S., Biografía del Estado Moderno, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pp. 12-17

<sup>3</sup> Jellinek, George. Teoría General del Estado, Compañía Editorial Continental, S.A., México, 1956, p. 145.

<sup>4</sup> Sélter, Herman, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1968, p. 259.

<sup>5</sup> Posada, Adolfo, Tratado de Derecho Político, Librería de Victoriano Suárez, Madrid, España, 1983, Tomo I, p. 89.

El problema relativo a cuándo nace la personalidad del Estado, resulta muy difícil resolverlo en aquellos Estados que son consecuencia de un largo proceso histórico de desarrollo político y social como son los Estados Europeos, Japón o China; son aquellos otros Estados que surgen a la vida internacional como consecuencia de guerras o aquellos que se hacen independientes en el proceso de descolonización, es más fácil precisar su nacimiento o el inicio de su personalidad jurídica, que a nuestro juicio, se da cuando son independientes y soberanos, así podríamos ejemplificar que el Estado Mexicano, tiene personalidad jurídica propia desde el 27 de septiembre de 1821. Desde entonces mantiene su soberanía y su personalidad jurídica, igual comentario se puede hacer respecto de los Estados Unidos de Norteamérica y los países de América Latina, África y Asia, que han accedido a su independencia en los siglos XIX y XX.

Lo mismo puede afirmarse de los Estados que surgieron en 1990-1993 del desmembramiento de la URSS, Checoslovaquia y Yugoslavia.

De la ex URSS surgieron los siguientes: Armenia, Azerbaijan, Bielorrusia, Kazakistán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia Tadjikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán, Estonia, Letonia, Lituania, Georgia, Mongolia, en 1992 surgieron la República Checa y la República Eslovaca.

El Estado es una obra humana artificial creada para servir a la sociedad. Su existencia se ha justificado por los fines históricos que se le asignan. El Estado existe para realizar esos fines y esta organización política se mantendrá en tanto que realice esos propósitos.

Todo fin histórico-político es aquello para lo que se hace algo, es decir, la razón por la que se hace una cosa; la idea de fin tiene el significado de intención, de objetivo o de voluntad dirigida. Dice R. Von Ihering : “En el dominio del derecho

nada existe más que por el fin, el derecho todo, no es más que una creación del fin”<sup>6</sup>.

Si del campo jurídico pasamos al dominio jurídico político nos encontramos que el Estado es el ordenamiento total, en un determinado territorio, y regulado por determinados fines que son el resultado de un proceso histórico.

La actividad del Estado, es decir, lo que el Estado debe hacer, se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza.

El Estado no debe tener otros fines que los de la sociedad, aunque ciertos fines formen tareas u operaciones técnicas de su actividad para facilitar o preparar el cumplimiento de los fines que se llevan a cabo en forma exclusiva o de facultades concurrentes en unión de los particulares. No nos referimos a todos los fines sociales, sino a los fines objetivos del Estado.

La sociedad conserva un campo, extenso de actividades bajo la vigilancia del Estado. Esta inmensa actividad privada, se puede resumir diciendo que el individuo dentro del orden jurídico, puede hacer todo con excepción de lo que la ley le prohíbe. Su capacidad general es la regla y la prohibición legal la excepción.

---

<sup>6</sup> R. Von Ihering. El fin del Derecho. Obra aparecida en el año de 1877

## 1.2 CONCEPTO DE SERVICIOS PROFESIONALES

En la doctrina moderna en que se sustenta el derecho del trabajo, el servicio profesional es la actividad de la persona que ostentando un título académico o técnico que lo faculte para el ejercicio de una ciencia o un arte en forma libre, la ejecuta en beneficio de un patrono, bajo su dirección, subordinación y dependencia económica, sujeto a un contrato individual de trabajo. En función de estos elementos, el intelectual, el llamado profesionista liberal, el técnico, el alto empleado, inclusive el artista que por exigencias personales establezca una relación jurídica cuya finalidad sea el desempeño de un servicio subordinado, al quedar sujeto a las instrucciones u órdenes de un tercero y por tanto impedido del libre ejercicio de la profesión que ostente, tal relación jurídica debe estimarse laboral y los servicios profesionales que preste asimilados a los de cualquier trabajador.

La legislación del trabajo ha otorgado esta característica a los servicios profesionales cuando al trabajador se le define como toda persona física que presta a otra (física o moral) un trabajo personal subordinado, siempre que la actividad humana que desarrolle, intelectual o material, sea en beneficio de aquélla, independientemente del grado de preparación que posea quien lo ejecute.

Sin embargo, en la actualidad es tan amplio el campo de las profesiones, que resulta necesario establecer la frontera en que unas u otras se desenvuelven a efecto de precisar las que se encuentran reglamentadas en ramas jurídicas diferentes al derecho del trabajo.

El objeto: Establecer los límites respecto de los servicios profesionales cuándo se está frente a un mandato o “locación de obra” y cuándo se les encuentra en el ámbito de la relación laboral.

El conocimiento popular ha considerado que la actividad profesional de un abogado, de un médico, de un ingeniero, de un arquitecto o de cualquier persona que pone su actividad intelectual al servicio de otra, no es propiamente un trabajador sino un mandatario que presta servicios en virtud de un acto jurídico en el que existen derechos y obligaciones mutuos que deben ser cumplidos por quien contrata el servicio y por quien lo lleva a cabo.

Es indudable que el profesional que ejerce con plena autonomía en un despacho, consultorio, laboratorio u oficina particular ofreciendo al público sus servicios; y realiza contratos sujetos en sus caracteres jurídicos al ordenamiento civil; el que no se encuentra sujeto a dirección o subordinación porque ejecuta cualquier trabajo conforme a su criterio, bajo propias normas de conducta y de acuerdo a planteamientos propios; en fin, quien efectúa su labor como se ha expresado en el lenguaje común de los peritos “bajo su leal saber y entender” no es sujeto del derecho del trabajo. Pero el profesional cuya actividad intelectual, literaria, científica o artística, sea dependiente y no pueda por sí mismo desempeñar el servicio al cual haya quedado obligado; aquel cuyo tiempo, esfuerzo, dedicación o empeño se pongan a disposición de otro, sea o no económico el interés que lo haya impulsado a ello; quien por el atractivo de una remuneración se encuentra dispuesto al abandono de la libertad que el ejercicio de la profesión representa; será un trabajador y su actividad debe quedar amparada por el derecho laboral.

Lo anterior puede o no quitarle a sus actos la calidad de un mandato y puede ser su actuación comprendida en la de un mandatario de hecho; sólo que, así como la ejecución de un acto no otorga a éste en todas las situaciones la calidad de

jurídico, la función que se desempeñe tampoco da los atributos del mandato si no están integrados los requisitos del mismo.

El profesionalista se comporta como mandatario en cuanto estipula una transacción con el cliente, al que le señala un precio por sus servicios, con el que se compromete a la realización de determinados actos y al que únicamente le da a conocer los resultados que obtiene, la actuación de un abogado, por ejemplo, queda circunscrita a un convenio especial según las bases que se establezcan, sea o no por escrito, pero sujeto en todo a la libre acción. El médico que recibe a los enfermos que atiende, en un consultorio, o a los que visita en su domicilio particular, tampoco actúa bajo una dependencia directa o indirecta, si no ha tenido al ejercicio propio de su grado y a la aplicación que hace de sus conocimientos.

El técnico a quien se encarga el arreglo de una máquina o aparato, por regla general, lleva a su taller dicha máquina o aparato para dejarlo en condiciones de funcionar; puede también llamársele por su calidad de especialista para el arreglo de una pesada maquinaria, sujeto su trabajo a la propia responsabilidad y no al precio del servicio o al tiempo que utilice en su compostura.

“La prestación de servicios profesionales, al igual que todas las instituciones jurídicas, sólo tiene valor en cuanto se refiere a determinadas situaciones reales; por tanto, querer aplicar sus características fuera de ellas, implica el desconocimiento de su naturaleza”.

No cabe duda que las profesiones liberales presentan todas ellas algunos caracteres comunes que admiten reglamentación similar, pero cuando sus elementos las distinguen y separan, tiene que ser la disciplina adecuada la que las regule y oriente conforme a su identidad jurídica.

La proyección sociológica que los servicios profesionales tienen hoy en día es lo que interesa para un análisis correcto. No es siempre el lucro personal lo que les

caracteriza. Desde luego un inventor, un artista, un científico, un investigador, pueden estar influidos por el interés patrimonial a que aspiren, acorde a la actividad elitista que desarrollen, pero esto tiene lugar cuando nos referimos a una élite y no al común de los profesionistas, cuyo nivel social se encuentre en la frontera de la masa laborante. En esta ubicación el profesionista pone su actividad intelectual al servicio de un patrono en igualdad de condiciones en que un obrero o un campesino lo hace con su trabajo de mano de obra. Y en cuanto esto ocurre, su acción se aleja del grado de libertad que contiene para entrar en el terreno de la dependencia, y consecuentemente, en la escala cultural del trabajador común, tomando la acepción de la palabra cultura no como el saber humano sino el correspondiente a un estudio de la evolución de un pueblo.

Resulta entonces lógico aceptar la calidad laboral del servicio profesional en sí mismo. Así lo entendió el legislador mexicano y en idéntica forma lo ha interpretado nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que ha dicho: “Se tiene por acreditada la existencia de la relación obrero-patronal si se prueba:

- a) la obligación del trabajador de prestar un servicio material o intelectual, o de ambos géneros;
- b) la obligación del patrón de pagar a aquél una retribución, y
- c) la relación de dirección y dependencia en que el trabajador se encuentre colocado frente al patrón”.

Y ha agregado: “La simple prestación de servicios conforme a una retribución específica, no constituye por sí sola una relación de trabajo, en tanto no exista el vínculo de subordinación denominado en la ley con los conceptos de dirección y dependencia, según el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo”.

En conclusión, si los servicios profesionales se realizan con plena autonomía, la persona que los ejecute en beneficio de otra, regirá sus relaciones jurídicas conforme al ordenamiento civil; pero cuando dicha ejecución se haga en forma subordinada y bajo la dependencia económica de un patrono, la relación jurídica será de trabajo y para cualquier cuestión, aclaración o conflicto que se suscite será la ley de la materia la que lo regule.

En el Código Civil se ha definido la prestación de servicios profesionales en función de las personas que los realizan y los reciben. La doctrina estima que la contratación viene a resultar *sui generis* por sus características, si se toma en cuenta que las actividades de un profesional, trátase de un abogado, un médico, un ingeniero o un simple literato o un artista, resulta más bien intelectuales que materiales; esto es, que el profesional cuando pone sus aptitudes al servicio de otras personas, independientemente de lo tácitamente convenido, en forma alguna ajusta la labor desarrollada a una relación de trabajo, al no sujetar a condición alguna la actividad a realizar ya que va a desarrollar una labor donde desarrollará y pondrá a prueba su formación profesional, independientemente de que si se ajusta o no, en forma alguna a la labor desarrollada. Los actos dependientes de una profesión literaria, artística o científica no pudiendo directamente y por sí mismo, ser objeto de un contrato laboral obligatorio, aun cuando en su realización sea estipulada una remuneración, tal característica no implica subordinación y menos aún sujeción a un patrono, sino únicamente representa la retribución convenida por el servicio que se llevará a cabo y cuyos resultados ni siquiera pueden ser previstos o convenidos.

Si nos colocamos en la posición de un contrato de prestación de servicios encontraremos que el elemento subordinación es clásico no sólo de este tipo de acuerdo inter-partes, sino lo es también del contrato de locación de obra o el mandato, y ambos son de estricta naturaleza civil o mercantil, sin que esta circunstancia coloque al profesional, al locatario o al mandatario, en calidad de obrero o de trabajador al servicio de un patrono. Lo que ocurre es, como ya lo



hemos señalado, el campo de las profesiones liberales és hoy bastante amplio y variado y da ocasión a un sin número de relaciones jurídicas que resultaría imposible comprenderlas a todas dentro de un solo esquema. Sería necesario realizar un esfuerzo excesivo para asimilar los conceptos retribución, subordinación o empleo, a los conceptos trabajo, dirección y salario (propios de la relación laboral), a un mero contrato de trabajo, cuando el profesionista lo que busca y pretende al contratar sus servicios es independencia, libertad y forma particular de ejercerlos.

Las afirmaciones anteriores las encontramos avaladas por el derecho civil, pues en el contrato de prestación de servicios nos encontramos las siguientes situaciones:

- a) cuando un profesionista esté sindicalizado, las disposiciones que rijan su contratación – dice el Código Civil - serán las establecidas en el respectivo contrato colectivo de trabajo (a. 2606 del Código Civil );
- b) de no existir convenio entre el profesionista y la persona que vaya a recibir el servicio, no existirá tampoco salario; los honorarios fijados por el profesionista se ajustarán únicamente a la costumbre del lugar, a la importancia del trabajo a prestar, a la del asunto o caso en el cual se intervenga, a las facultades pecuniarias de quien recibe el servicio y a la reputación profesional que tenga la persona que lo prestará;
- c) si al servicio, inclusive, lo regulase un arancel, servirá éste de norma para fijar el importe de los honorarios reclamados (a. 2607 Código Civil );

- d) en la prestación del servicio profesional no es necesario poseer título para prestarlo; sólo podrá ajustarlo a los términos que convenga con el beneficiario, so pena de incurrir en una sanción y para ejercerlo se requiere título exigido por la Ley de Profesiones (a. 2608 Código Civil );
  
- e) los gastos o expensas que deban hacerse por el profesionista podrán pactarse por separado, esto es, fuera de los honorarios que se causen por la prestación del servicio;
  
- f) a falta de convenio sobre el reembolso o de anticipos por concepto de gastos, el profesionista tendrá derecho al pago de un rédito legal por el periodo que transcurra entre la fecha en que se hayan ocasionado los gastos y aquella en que sean reembolsados (a 2609 y 2610 Código Civil ), y
  
- g) de ser varios los profesionistas que intervengan en un negocio o asunto, podrán cobrar en forma individual sus respectivos honorarios, en relación a los servicios que cada uno haya prestado, sin importar el éxito o resultado del negocio o trabajo que hubieren realizado, salvo pacto en contrario ( a. 2611 a 2613 Código Civil ).

Por otra parte, el profesionista puede dejar de prestar el servicio convenido, siempre que dé aviso oportuno al contratante del mismo y responda de los daños y perjuicios que su abandono le puedan causar a aquél, pues no sólo adquiere a virtud del contrato celebrado, la responsabilidad del servicio comprometido, sino la que corresponda a terceros, por cualquier afectación de intereses que a éstos resulta por su actitud o negligencia. Puede fácilmente comprenderse que todas estas reglas no cabrían en un contrato de trabajo y es ahí la indispensable distinción a la que hemos procedido.

### 1.3 LA ADMINISTRACION PÚBLICA

La Administración pública mexicana depende directamente del Poder Ejecutivo y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y solamente descentralizados por excepción, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos oficiales o bajo la forma de servicios públicos.

El concepto de Administración Pública, de acuerdo con su contenido, es decir, como función administrativa, es la acción o actividad administrativa, con exclusión de la actividad política y la de gobierno.

En su sentido subjetivo o formal, la administración pública hace referencia al órgano que administra y se integra con los diversos entes del poder público – que son esferas jurídicas de competencia- a los que se encomienda en principio, el cumplimiento de los propósitos administrativos.

Constitucionalmente no debemos olvidar que la administración pública es una estructura política auxiliar del Poder Ejecutivo para la ejecución de la ley. Vedel ha señalado esta característica afirmando: “la administración no es la única tarea del Ejecutivo, pero la administración es exclusivamente la tarea del ejecutivo”<sup>7</sup>.

Leonard D. White, dice a propósito de este concepto: “la administración pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional”<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Vedel. Droit administratif. París, 1961, pág. 17.

<sup>8</sup> Leonard D. White. Introducción to the study of public administration. Fourth ed. 1946. The Ronald Pres. Co. New York, 1 v. 616 pp.

Pierre Escoube nos ofrece una definición más amplia en estos términos: “La Administración Pública es el conjunto de medios de acción sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Gobierno Nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación”<sup>9</sup>.

Existen diferentes corrientes contemporáneas sobre la noción de la Administración Pública:

1. Concepción Jurídica. Ha sido en Europa, especialmente en la escuela administrativa alemana, en donde han florecido las ideas más pródigas sobre el Derecho Administrativo, a partir de supuestos relativos al Estado de Derecho, con el objeto de salvaguardar los derechos subjetivos contra la injerencia de los poderes públicos, procurando un equilibrio entre libertades constitucionales, por una parte, y prerrogativas de la Administración Pública, por la otra.
2. Concepción de productividad. En los Estados Unidos se ha partido de las ideas sobre organización de empresas privadas, trasplantándolas a la técnica de la Administración Pública, la idea de costo-beneficio es explicada recientemente.
3. Concepción burocrática. Le otorga la máxima importancia al factor burocrático dentro de la administración. Parte de Max Weber, que consideró a la burocracia como el instrumento fundamental del progreso social.

---

<sup>9</sup> Pierre Escoube, Introducción a la Administración Pública, Material de trabajo 1946. The Ronal Press. Co. New York, 1 v. 616 pp.

4. Concepción política. Dichas orientaciones observan, en su mayoría, una actitud crítica hacia el pensamiento, reconociendo que el modo en que las decisiones administrativas se adaptan al hecho, no coinciden con lo que los textos consagrados de administración pública enseñan.
5. Concepción psicológica. La conducta y necesidades del individuo y de la sociedad, deben ser estudiadas exhaustivamente por la Administración Pública, a fin de adecuarse a las necesidades cambiantes.
6. Concepción integral. En nuestra opinión, el tomar en cuenta un factor administrativo como es la política, la sociedad o la burocracia, nos da una visión incompleta de la moderna Administración Pública; por ello tendremos que estudiarla desde varios puntos de vista.

De acuerdo con un criterio general sobre administración pública podemos concluir con la siguiente explicación:

La administración pública es una organización que tiene a su cargo la acción encaminada a realizar los fines públicos con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares.

La Administración Pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional o dinámico.

Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa, o indirectamente, dependen de él. Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el

Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.

La Administración Pública local está constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales.

Pueden afirmarse los mismos principios respecto del municipio, en cuanto al Ayuntamiento.

Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado, son múltiples y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados, de realizar dichos actos de una manera armónica, que logran a través de su enlace y coordinación jerarquizados.

La Administración Pública, para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración.

La Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la Administración Pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

1. Centralización.
2. Desconcentración.
3. Descentralización.
4. Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

La realidad administrativa impone muchas veces variantes a estas formas, ya que no existe una precisión absoluta, ni una definición clara entre ellas; y aún la doctrina discute sus caracteres esenciales. Es más, las necesidades cambiantes del Estado lo obligan a recurrir a distintas formas de administración y corresponde al Derecho proporcionar el marco jurídico para ellas.

El hecho de que señalen las anteriores formas de organización administrativa, o que, inclusive, se den variantes de las ya expuestas, confirma que, en este sentido, no hay cuestiones de dogmatismo; pues, según veremos en la esfera municipal, para su administración, se han ensayado más formas y técnicas que la ya apuntadas.

Las formas de organización de la Administración Pública, no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de gobierno, pues estas últimas se refieren: la primera, a la entidad misma del Estado y, la segunda, a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional); en cambio, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen, directa o indirectamente.

### **1.3.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.**

Históricamente se ha considerado a la centralización como un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado, con responsabilidad directa frente al Jefe del Estado o Jefe de Gobierno de tal manera que esas unidades tienen responsabilidad político-administrativa, frente al Jefe de Estado y frente a los Gobernadores en el caso de los Estados de la Federación y constituye una unidad de decisión, mando y ejecución. Históricamente son órganos centralizados los Ministros y los Ministerios, los Secretarios y las Secretarías, en algunos Estados, además de los anteriores, se consideran el Procurador General de Justicia y los Departamentos administrativos.

En décadas más recientes también se considera dentro de este concepto de centralización, a los órganos más cercanos dependientes de un centro de poder, por ejemplo, en las Entidades Federativas el Gobernador, en los Municipios el Ayuntamiento, en las Universidades los Rectores, en otros organismos descentralizados por empresas de participación estatal, el Director.

El concepto de centralización administrativa es diferente de la centralización de poder, que es un fenómeno político que históricamente se ha presentado en las sociedades humanas y que es un hecho real a través de las diferentes formas de estado y de gobierno y que se aprecia con mayor énfasis en las autocracias y en las monarquías absolutas, pero que también existe en las Repúblicas al concentrarse el poder en todos los ámbitos y en las decisiones más trascendentales en una persona, Jefe de Estado o Jefe de Gobierno, en los Estados de Derecho son las Constituciones las que concretan ese poder en el Presidente o Primer Ministro, un ejemplo de ello se puede observar en las constituciones de los Estados Unidos de Norteamérica y de los Estados Unidos Mexicanos, que depositan numerosas decisiones que implican el ejercicio del poder en el más alto nivel, en el Presidente de la República.



La centralización administrativa, aunque también implica centralización de poder es un concepto que entraña la división de trabajo y responsabilidades del Estado en órganos subordinados, directamente al Jefe de Estado o Jefe de Gobierno, de acuerdo con el orden jurídico constitucional de cada Estado.

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, los órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

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

Aunque la centralización administrativa se circunscribe a la acción del Poder Ejecutivo, los supuestos que la integran se relacionan con aspectos generales del Estado.

Estos supuestos son los siguientes:

1. EL ESTADO ES LA UNICA PERSONA en principio TITULAR DE DERECHOS que se traducen en poderes públicos originarios y éstos a su vez, en un conjunto de órganos de mayor o menor importancia. Lo característico de la centralización es la reunión en este Poder Central de la persona de derecho público y de toda la fuerza del Estado, que es la única titular de los fines del mismo. Cualquier persona de derecho público que se organice es por voluntad exclusiva del Estado y esta sujeta a las modificaciones legales que considere necesarias.

2. LA CENTRALIZACION ES UN REGIMEN ADMINISTRATIVO LEGAL, un sistema de organización de la Administración que coordina y vincula a los demás órganos públicos. Con esto indicamos que es el régimen jurídico vigente el que se encarga de fijar los caracteres de sus elementos.
  
3. LAS FACULTADES DE MANDO Y DECISION SE CONCENTRAN TOTALMENTE EN EL PODER EJECUTIVO. La fuerza pública se concentra en los órganos superiores de la administración, principalmente en el Presidente de la República titular del poder central que asume el poder del Estado en su esfera de competencia. Todas la autoridades inferiores obran en su nombre y por instrucciones; no son medidas arbitrarias, sino determinaciones legales, que se auxilian para su ejecución con la ciencia y la técnica. En todo tiempo pueden las autoridades directivas modificar una situación creada por los órganos inferiores. Aludimos al poder de mando y al poder de decisión, y no a los demás poderes como el nombramiento y vigilancia, uso de la fuerza pública, por que en esas facultades se resumen todas las facultades del Estado.
  
4. LA EXISTENCIA DE UN RÉGIMEN JERÁRQUICO. La organización centralizada es un conjunto de órganos que se agrupan de arriba abajo, formando una estructura unitaria, que se logra a merced de las determinaciones del poder central.

Se designa bajo el nombre de tutela administrativa, al conjunto de controles ejercidos sobre la actividad de una persona moral o de sus órganos, por los agentes del Poder Central, o a veces por la persona misma descentralizada, pero representando en todo caso una colectividad más amplia que la persona controlada.

### 1.3.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

Antes de hacer el estudio de la descentralización administrativa, es necesario hacer una aclaración terminológica sobre lo que se comprende por desconcentración y, por otra parte, descentralización.

Semánticamente, tanto la descentralización como la desconcentración, significan lo mismo, es decir, alejamiento del centro. Las leyes, autores y funcionarios, con frecuencia hablan de las mismas indistintamente, sin hacer una clara separación de las palabras, según las funciones o aspectos que se estudian, o que se estén manejando.

Por lo anterior, señalaremos algunas de las características peculiares de cada una y sus diferencias:

#### DESCONCENTRACIÓN.

1. Órgano inferior subordinado a una Secretaria o a la Presidencia.
2. Puede contar o no con personalidad jurídica.
3. Puede contar o no con patrimonio propio.
4. Posee facultades limitadas.

#### DESCENTRALIZACIÓN.

1. Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
2. Tiene invariablemente personalidad jurídica.
3. Siempre tiene patrimonio propio.
4. Posee facultades más autónomas.

Se dice que hay descentralización cuando las potestades públicas se distribuyen en múltiples órganos. Leonard D. White nos dice: “la autoridad administrativa, como la autoridad política, puede estar concentrada o dispersa”<sup>10</sup>. Las corporaciones constitucionales y legislativas pueden distribuir el poder administrativo con base en dos reglas fundamentales: la ley o la Constitución, pueden investir de gran autoridad administrativa a los organismos gubernativos locales de un sistema de gobierno; por ejemplo, a los distritos y a las ciudades de un Estado.

El autor Andrés Serra Rojas, “refiere que la descentralización administrativa es una forma de organización mediante la cual se integra legalmente una persona de derecho público. Para administrar sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental”<sup>11</sup>.

En este caso, encontramos a la descentralización política, que, en nuestra opinión es necesario aclarar, no corresponde a la descentralización administrativa. La descentralización política corresponde a la forma de Estado, o forma de gobierno, y la administrativa, exclusivamente a los órganos del poder Ejecutivo, ya sea Estado Federal, Local o Municipal.

También es necesario aclarar que, en la descentralización política existe una autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de su límite territorial, ya sea del Estado, o del Municipio.

La designación de sus funcionarios político-administrativo (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) se hace por elección popular directa en los Estados y en los Ayuntamientos.

---

<sup>10</sup> Ob. Cit.

<sup>11</sup> Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1965, pp. 553.

No hay una jerarquía directa entre el Presidente y las autoridades políticas del gobierno Local o del Municipio.

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado.
2. O que son de interés general en un momento dado,
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
  - a) Personalidad Jurídica.
  - b) Patrimonio Propio.
  - c) Régimen Jurídico Propio.

En nuestra opinión, la mayoría de los organismos descentralizados desarrollan una actividad político-administrativa y ese carácter también lo tienen los funcionarios que los integran, ya que sus nombramientos son hechos por el Ejecutivo Federal directamente o a través de los coordinadores de sector, según se desprende de los Artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Tienen asimismo obligación de acudir al Congreso, cuando alguna de sus Cámaras requiera de informes relacionados con los asuntos del organismo que dirigen o se discuta una ley de su ramo (Artículo 93 constitucional).

En cuanto a los establecimientos públicos constituyen frecuentemente una figura de descentralización, tomando en cuenta el hecho de la estructura que les está señalada y la autonomía de los organismos encargados de su gestión, tal es el caso por ejemplo de los establecimientos públicos donde el consejo de administración esta compuesto en su mayoría por representantes de diversos ministerios interesados en el funcionamiento del organismo, pero esto entraña que la libertad de decisión de estos organismos es delegada de sus diligentes.

“Son organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

Como personas jurídicas colectivas de derechos públicos, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

1. Son creados invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
2. Tienen régimen jurídico propio.
3. Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
4. Denominación.
5. La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
6. Tienen órganos de dirección administración y representación.
7. Cuentan con una estructura administrativa interna.
8. Cuentan con patrimonio propio.
9. Objeto.
10. Finalidad.
11. Régimen Fiscal.

Los organismos descentralizados en la experiencia administrativa actual ya no tienen la gran autonomía, casi absoluta, que los caracterizaba anteriormente, y que la doctrina señaló como uno de sus rasgos distintivos, pues están sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control, que consideramos, además, necesarios, tanto para la coordinación administrativa, como para el eficaz resultado que se persigue con la creación de esas instituciones.

### **1.3.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENDENTRADA**

Hemos indicado que tanto la centralización como la descentralización no se configuran legalmente en puridad, ya que existen formas que se acercan a una u otra por ser indefinidas, mal configuradas o incomprendidas, “o la práctica obliga con frecuencia a aportar algunas atenuaciones a la centralización, dando a ciertos agentes administrativos el poder de resolver ellos mismos, en su mismo sitio, cuestiones que no es necesario hacer remontar hasta el ministro. Se llama desconcentración esta transferencia a un órgano local, de un poder de decisión ejercido hasta entonces, por el Jefe superior de la jerarquía”.

En los regímenes centralizados modernos se han suscitado numerosos problemas con la actuación de los organismos administrativos. La complejidad creciente de esos problemas, el aumento de la burocracia y de la población, las exigencias desorbitadas de las leyes administrativas y el creciente intervencionismo de Estado, exigen del poder público cierto desplazamiento de facultades a los propios órganos descentralizados. “La desconcentración es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios”.

Estos órganos no se desligan de la relación jerárquica, ni pierden su carácter de entes centralizados, pero adquieren ciertas facultades que en buena parte significan una limitada y precaria autonomía. Libertad restringida o condicionada, mas no autonomía. La desconcentración administrativa, viene a ser la preparación de un organismo en tránsito hacia la descentralización, o instituciones administrativas que la Administración juzga conveniente mantener en esta situación, por estimar ineficaz el régimen de descentralización para esa clase de asuntos.

La distinción entre descentralización y desconcentración se hace en estos términos: la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, ella es extraña a la descentralización, consiste en aumentar las facultades de las autoridades y de este modo se descongestionan en provecho de sus instituciones desconcentradas.

No todo lo que sirve para descongestionar a la Administración Central es conveniente reducirlo a formas administrativas que resultan inadecuadas. La ley administrativa es la que debe precisar cuál es el régimen que debe emplearse con vista a los problemas de una política administrativa.

Un organismo descentralizado puede paulatinamente ir perdiendo importancia y autonomía y limitarse a una modesta desconcentración. El poder público tiene que ir al rescate de esas instituciones para que no desaparezcan y entren a una tutela más directa del Estado. Siempre es conveniente modificar el texto de una ley oscura, para precisar los caracteres de un organismo cuya situación jurídica se desea definir.

Juan Luis de la Vallina Velerde en su estudio sobre “la desconcentración administrativa” concluye: “Así, pues, podemos entender por desconcentración aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma”<sup>12</sup>.

Del anterior concepto puede deducirse que para la existencia del principio de desconcentración dentro de la administración pública, será necesaria la concurrencia de los siguientes elementos o presupuestos:

1. La atribución de una competencia en forma exclusiva;

---

<sup>12</sup> Juan Luis de la Vallina Velerde, R. Administración Pública; número 35, p. 75.



2. A un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma,
3. Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida.

Este tercer requisito no es necesario que se dé en toda desconcentración, sino solamente en la llamada periférica, y por ello no queda representado en el concepto de desconcentración que se ha dado. Aquí lo recogemos, porque al estudiar los elementos de la desconcentración, lo tendremos en cuenta, ya que la desconcentración periférica es, sin duda alguna, la más importante y la que presenta un mayor número de problemas.

La desconcentración estrictamente administrativa se identifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal. Por ejemplo, unidades desconcentradas de la Administración Pública Federal son: a) Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; b) la Comisión Nacional Bancaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c) el Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

Es más como ya se señaló con anterioridad, no existe una precisión estricta de esos conceptos, ni teórica, ni legislativa, pues se habla inclusive de variantes de centralización desconcentrada y de descentralización centralizada, desconcentración central, periférica, unitaria, literal, horizontal, etc., asimismo, se habla de delegación de facultades, etc.

También puede llegar el caso de que, un organismo descentralizado desconcentre territorial o periféricamente sus servicios, por ejemplo, la UNAM es un organismo

público descentralizado y desconcentra sus servicios en varias unidades, como son las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (FES), de la que existen las unidades de Acatlán y Cuautitlán, Estado de México; otro ejemplo es Petróleos Mexicanos, que también es organismo público descentralizado y divide sus dependencias en las zonas sur, centro y norte.

Para los especialistas del Management (Teoría de la Gerencia y Dirección), uno de los principios modernos fundamentales es el de delegar el poder y la responsabilidad en las escalas desconcentradas, pero, a la vez que el nivel superior delega poderes y responsabilidades, se asegura de conservar de hecho el control de los mismos, y que los escalones o niveles inferiores tomarán decisiones y actuarán de acuerdo con las instrucciones que le señale la dirección.

Para el punto de vista gerencial, la descentralización de la administración consiste en hacer descender la facultad de decisión al nivel más bajo posible y la desconcentración consiste en desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro.

Para esta teoría, la terminología no corresponde con exactitud a la que se entiende por desconcentración y descentralización de la Teoría Jurídica y Política.

La desconcentración, que podríamos calificar de fundamentalmente administrativa, en México, también tiene ciertos matices políticos, pero más bien hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes, jerárquicamente, de otros órganos.

Según Elba Barreiros Mancilla, las ventajas de la desconcentración son las siguientes:

- a) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.
- b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.
- c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

En los órganos centralizados vemos que hay una jerarquía definida, un manejo centralizado de los ingresos y egresos del Estado, esa jerarquía, impone a veces retardos en la Administración Pública y en la prestación de los servicios, etc.; entonces se ha pensado en la conveniencia de dar a ciertos órganos facultades de decisión, sin necesidad de acudir al órgano superior, más en ciertos casos trascendentes o importantes; y mediante esa facultad de decisión, el órgano inferior, desconcentrado, puede manejarse más ágilmente; no tendrán que acordar semanalmente, pedir una serie de documentos, de acuerdos, de relaciones, etc. Por ello, los Estados han creado estos organismos, para obtener una mayor eficacia administrativa.

El Decreto Presidencial del 17 de abril de 1979, publicado en el Diario Oficial del 24 de abril de 1979, en su artículo octavo, prevé acerca de la delegación de facultades lo siguiente, que es aplicable al concepto que estamos explicando: “Los titulares de las dependencias o los funcionarios responsables de las entidades deberán promover una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos, a efecto de garantizar una mayor oportunidad en la toma de decisiones y una más eficiente ejecución y tramitación de los asuntos administrativos a cargo de las propias dependencias y entidades.”

Entre las principales características de los órganos desconcentrados, se encuentran las siguientes:

- a) Son creados por una ley, o reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia o de una Secretaría de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior, (siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.
- j) En ocasiones tiene personalidad propia.

Este tipo de desconcentración, que podríamos llamar ortodoxa, implica siempre la existencia de un órgano creado por un acto materialmente legislativo, en el que se le otorgan facultades propias, aunque en el fondo esas facultades formen parte de una competencia más amplia del órgano superior.

Estimamos que es muy clara la descripción que formula Héctor Alejandro González. "Mientras la desconcentración del Poder Central consiste en el otorgamiento, por parte de éste, de poder de decisión a sus propios agentes locales para que solucionen los problemas inherentes a su actividad administrativa cerca del lugar en que éstos se presentan, la descentralización consiste en la distribución de ese poder de decisión, entre el Poder Central y los Estados de la Federación. Implica, para los administradores, la gestión o el trámite de sus asuntos o la solución de sus problemas, por parte de la Administración Pública, de una manera más directa e inmediata"<sup>13</sup>. Permite, pues, la asociación de los administrados a la toma de decisiones por parte del poder público, al dar la consideración debida al interés que los administrados tienen por todo lo que les concierne en su marco de vida inmediato y directo, que es, evidentemente, más grande que el interés que puedan tener por las decisiones de carácter general o nacional.

Con la descentralización se comparte el poder; con la desconcentración el Poder Central no lo comparte, sino que se acerca a los administrados instalándose en el lugar donde se requieren sus servicios."

Desde nuestro punto de vista y sin pretender seguir ninguna corriente de las escuelas o autores que han abundado en el tema, coincidimos en creer que es muy difícil dar un concepto de lo que se debe entender por Estado, ya que partimos de la idea que para poder intentar dar una definición de lo que debemos entender por este, debemos partir de los elementos que lo conforman y que consideramos que los principales son: un territorio, una población, una forma de gobierno y una soberanía, elementos que son la base de cualquier estructura social.

---

<sup>13</sup> González Hernández, Héctor Alejandro, Teoría y praxis administrativa, vol. 1, Descentralización y Desconcentración, Avances y Perspectivas. Presentación, Instituto de administración Pública de Nuevo León, A. C., Monterrey Nuevo León, octubre-diciembre de 1987, pp. 9 y 10.

De la misma manera consideramos que el objetivo de un Estado es lograr la convivencia social entre sus miembros, la cual se alcanza dividiendo las funciones de cada uno de sus elementos para poder establecer el rol que cada uno debe llevar acabo dentro de la sociedad, con la finalidad de lograr la convivencia humana y así alcanzar la felicidad individual, respetando en todo momento los derechos de los demás y cumpliendo con las obligaciones, motivo por el cual en toda sociedad debe existir una norma para regular las conductas de los individuos, en la cual se señalen sus derechos y obligaciones, la organización de su gobierno y la estructura de este, lo que en la actualidad conocemos como Constitución Política, y que todos los Estados tienen.

También es necesario manifestar que debemos entender a el Estado como aquel ente que tiene vida jurídica propia para con los demás Estados a nivel internacional por un lado y por el otro, el Estado debe ser visto como aquella entidad Federativa que forma parte de un país.

Partiendo de los elementos antes señalados consideramos que el Estado es aquella figura ficticia o persona moral, la cual es reconocida, como un ente con vida jurídica propia, para establecer dentro de un determinado territorio, a una determinada población, la forma en que deberá cumplir con las normas establecidas, ente que representara en todo momento a un país ante otro, con la finalidad de lograr una convivencia social y la felicidad de cada uno de sus individuos.

## **CAPITULO 2**

### **PRESUPUESTO**

#### **2.1 NOCIONES CONCEPTUALES DE FINANZAS PUBLICAS**

Como un complemento de lo que es el patrimonio del Estado o de los diversos aspectos que lo integran, es necesario abordar su régimen financiero para dejar en claro los mecanismos e instrumentos que utiliza para allegarse de recursos pecuniarios para subsistir y sobre todo para poder cumplir sus múltiples tareas públicas, actividad que cada vez resulta más compleja ante el desmedido crecimiento demográfico, la falta de fuentes de trabajo para la población económicamente activa, con una deuda pública agobiante e imposible de salir de la misma, así como la notable y dañina desviación de recursos oficiales por parte de servidores del Estado, factores que repercuten negativamente en la satisfacción equitativa de las necesidades y demandas sociales.

Hoy en día el tema de las finanzas públicas es abordado como una introducción al estudio del derecho fiscal, como un paso necesario y de orden metodológico, para conocer el genero de los ingresos y egresos del Estado, y así poder dejar en claro, que la especie derecho fiscal constituye una rama del derecho financiero.

Sin embargo, y dada la importancia doctrinal, jurídica, política, económica e institucional del derecho financiero, así como por su propia evolución científica se ha preferido estudiarlo por separado, en especial del derecho administrativo, como del derecho fiscal, y generalmente ello se hace en los cursos del posgrado, debido a que existen en algunas universidades públicas y privadas de nuestro país las materias de “finanzas públicas, derecho financiero, hacienda pública, etc.”, por lo

tanto, estas aseveraciones nos conducen a sostener que cada día es más notable la separación de dicha disciplina jurídica de su tronco común que le dio origen, esto es, su independencia del derecho administrativo, causa principal por la cual ya no se contempla como uno de los objetivos específicos en los programas de estudio de la licenciatura en derecho de dicha asignatura.

También consideramos que no se debe perder de vista el lugar que le corresponde dentro del contenido temático del derecho administrativo y en esa virtud pretendemos señalar los aspectos esenciales de la actividad financiera estatal.

El maestro Andrés Serra Rojas destaca que “La palabra fianzas viene del francés “finances” y ésta de la palabra latina “finatio”, de la raíz “finis” que significa acabar, poner término mediante pago o simplemente prestación pecuniaria<sup>14</sup>. En su origen financiar es pagar y su sentido se ha extendido a la manera de obtener dinero y a su empleo o utilización.

Con la palabra financiero se alude a lo que es relativo a la Hacienda Pública; antiguamente se decía dineros públicos y se refiere a las cuestiones bancarias, bursátiles o a los grandes negocios mercantiles y por extensión a la propia persona versada en el conocimiento de estas materias, como banquero, financiero, capitalista o estadista”.

En esa virtud, la actividad financiera puede verse desde dos ámbitos el social y el particular, en el primer caso al ser abordada, estaremos en presencia del manejo de los ingresos y gastos sociales que realiza el Estado, lo cual nos permite conocer las diversas vías por medio de las cuales el sector público se allega de recursos pecuniarios y que en la práctica se conocen como contribuciones, ingresos derivados de financiamientos jugando un papel muy destacado en este rubro la utilización de los empréstitos, y por el desarrollo de actividades

---

<sup>14</sup> Ob. Cit. Pag. 667.



mercantiles, empresariales del propio Estado, así como por la explotación y aprovechamiento de sus bienes patrimoniales, ingresos que conforme a la legislación fiscal se conocen como derecho público y privado; así mismo, una parte importante de esa actividad va enfocada a cubrir el gasto ordinario con el fin de hacer realidad las atribuciones del Estado, como la atención de la educación de la gente, la seguridad social, la salubridad y seguridad pública, la administración de justicia, construcción de obras comunes y diversos servicios de interés social que deben estar contemplados en los presupuestos de egresos relativos que año con año se expiden para la federación, entidades federativas y municipios.

Por otro lado, las finanzas privadas son aquellas que tienden a satisfacer las necesidades de los particulares, y para ese efecto también existe un rubro de ingresos y otro de egresos, y sus objetivos pueden ser personales, familiares, empresariales, con fines de lucro o simplemente enfocados a la obtención de recursos para su vida o la atención de sus necesidades primordiales de alimentación, vestido, habitación, recreativas, de atención médica, etc.

La actividad financiera del Estado no se limita a su ciclo fundamental sobre ingresos y egresos públicos, ya que su acción va más allá, pues no hay que perder de vista que es un pilar esencial del desarrollo económico nacional, para ese efecto debe diseñar importantes estrategias sobre el mantenimiento, creación y consolidación de fuentes de trabajo; impulsar una adecuada política de estímulos fiscales, otorgar exenciones fiscales en aquellos casos que por justicia y necesidad social así se requiera, no se deben establecer cargas tributarias excesivas, arbitrarias o desproporcionadas; impulsar y proteger las exportaciones de bienes y servicios, se debe pugnar una mejor legislación y política aduanera en el ramo de importaciones; frenar el terrorismo fiscal; mejorar las relaciones fisco-contribuyentes; combatir el excesivo burocratismo que tanto daña la economía pública, así como el desvío de fondos y recursos del Estado.

Por su parte Sergio Francisco de la Garza argumenta que “el Estado realiza diversas actividades para la realización de sus finalidades. A través del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad que se encamina a la realización de servicios públicos y a la satisfacción de necesidades generales. Siendo esto así, es lógico que la administración de un Estado como la de cualquier otra entidad pública o privada tenga que utilizar medios personales, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines. De donde resulta que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa está constituido precisamente por la gestión de intereses económicos.

“El mismo tratadista expresa que Joaquín V. Ortega, conceptúa a la actividad financiera del Estado como aquella que desarrolla con el objeto de procurarse los medios necesarios para las gestiones públicas, destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines.

“Dicha actividad cuenta con tres momentos fundamentales, que son: a) El de obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por institutos de derecho privado, como es la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de institutos de derecho público, por ejemplo los diversos tipos de tributos o la contratación de empréstitos y la emisión de bonos; b) La gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente; y c) La realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de servicios públicos y diversas actividades que el Estado realiza”<sup>15</sup>.

La actividad financiera del Estado cuenta con cuatro aspectos que son fundamentales en su conformación y de los cuales se nutre para lograr sus

---

<sup>15</sup> De la Garza, Sergio Francisco. Lic. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México, 1976. , Págs. 3 y 4.

objetivos y alcanzar su finalidad, ellos son: I. El económico; II. El político; III. El jurídico y, IV. El sociológico.

- I. **ECONÓMICO.** Se refiere a que toda actividad del Estado para llevarla a la práctica y tener eficacia, lo obliga a procurarse recursos económicos necesarios, sobre todo para que se cumplan las atribuciones y fines de dicha entidad, ingresos que bien pueden provenir de su propio patrimonio o del patrimonio de los particulares vía contribuciones.
- II. **POLÍTICO.** Significa que toda actividad financiera del Estado parte de los fines, aspiraciones y demandas sociales, en otras palabras, ello quiere decir que la actuación del gobierno en el ámbito financiero debe inspirarse en el pensamiento social, en la consulta popular o en el modo de ser o querer ser de los habitantes de la nación, para que sea congruente el manejo de ingresos y gasto público con el sentir colectivo.
- III. **JURÍDICO.** Nos da a entender que la actividad financiera pública debe apoyarse en un conjunto de normas jurídicas de derecho público, mismas que deben ser el hilo conductor de los ingresos y del gasto público para que de esta forma se alcance la justicia social y sobre todo para que las obligaciones contributivas se rijan por los principios fundamentales de equidad y proporcionalidad, para que la atención de necesidades sociales se haga bajo los principios de legalidad, honestidad, ahorro y eficacia.
- IV. **SOCIOLÓGICO.** Es importante tener presente que el régimen de los tributos y de los gastos públicos ejerza una determinada influencia sobre los grupos sociales que operan dentro del Estado; por lo tanto se debe

tener un pleno conocimiento de las condiciones imperantes de cada uno de ellos en cuanto a sus costumbres, actividades económicas, educación, convicciones personales y generales, sus necesidades y recursos disponibles para que haya armonía entre ingresos y gastos públicos.

Argumenta Ernesto Flores Zavala que para definir lo que debemos entender por ciencia de las finanzas públicas, conforme al pensamiento de Francisco Nitti , podemos decir que la ciencia de las finanzas públicas tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que esas riquezas serán utilizadas. De acuerdo con esta definición, la ciencia de las finanzas públicas comprende dos partes fundamentales: Una que se refiere a las reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado o de cualquier otro Poder Público (federación, entidades federativas, municipios), y otra que se refiere a la aplicación correcta, por parte de los Poderes Públicos, de sus ingresos. La primera parte comprenderá las reglas de acuerdo con las cuales se deben establecer los impuestos, los procedimientos de percepción, los efectos que en la economía general pueden producir, etc.; el estudio de los derechos y productos y aprovechamientos; los empréstitos; la emisión de moneda como recursos financieros; la expropiación por causa de utilidad pública y, en general, todos los medios de que dispone el Estado para obtener el dinero o los bienes que necesita. La segunda parte estudiará el procedimiento técnico que debe seguirse para obtener el mejor aprovechamiento de los recursos del Estado<sup>16</sup>.

Acosta Romero conceptúa a la actividad financiera del Estado como: “Aquella que realiza para obtener los fondos necesarios destinados a satisfacer las necesidades públicas; es decir, puede tener un doble aspecto, entradas y salidas, activo y

---

<sup>16</sup> Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa S.A., México. 1977, pag.10.

pasivo, gastos e ingresos. Esta actividad del Estado, desde luego, se desenvuelve en un plano nacional fundamentalmente, no persigue fines de lucro, pues es satisfacción de las necesidades para el progreso del Estado.”<sup>17</sup>

En lo particular conceptuamos al derecho financiero como un conjunto de normas jurídicas de derecho público que regulan los ingresos y egresos del Estado, esto es, se trata de los preceptos legales que nos precisan la forma de establecer las contribuciones y demás ingresos por vías de derecho público y privado; así como las normas concernientes a la recaudación, administración y erogación de dichos ingresos, incluyéndose las relativas a la explotación y aprovechamiento de los bienes patrimoniales del propio Estado, y que llevan como finalidad la atención de necesidades sociales.

Para Ernesto Flores Zavala<sup>18</sup> “el derecho financiero público o derecho fiscal, es una rama autónoma del derecho administrativo, que estudia las normas legales que rigen la actividad financiera del Estado o de otros poderes públicos.”

“El derecho financiero público se refiere, pues, a las normas que forman parte del derecho administrativo, pero que tienen características que hacen de él una más de las ramas jurídicas autónomas de esta última ciencia jurídica. Puede ser estudiado a nivel internacional o nacional, el primero de ellos estudia las normas que rigen las relaciones de carácter financiero entre dos o más estados soberanos incluyendo a una o varias personas como particulares involucrados. El nacional se refiere a las normas de carácter financiero entre un Estado y las personas que se encuentren sujetas a él.”

---

<sup>17</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 378.

<sup>18</sup> Ob. Cit. Pág 35.

## 2.2 CONCEPTO DE GASTO PUBLICO.

Para el Maestro Rafael I. Martínez nos dice que el gasto público está constituido por las erogaciones monetarias que realiza el Estado en el ejercicio de sus funciones; forma parte de la actividad financiera y se efectúa conforme a la respectiva autorización del poder legislativo (presupuesto de egresos).<sup>19</sup>

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano nos dice que el gasto público es el monto de las erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos, para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia, - pensiones , jubilaciones, subsidios -.

Así el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, y pagos de pasivo o deuda pública realizadas por el poder legislativo, del poder judicial, la presidencia, las secretarías de Estado y departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República, el Gobierno del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, el Gobierno del Distrito Federal, o alguno de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

El presupuesto la contabilidad y el gasto público federal se ejercen a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, basándose en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que la misma formula.

---

<sup>19</sup> Martínez Morales, Rafael, Derecho Administrativo, Segundo Curso. Colección Textos Jurídicos Universitarios Editorial Harla, Pág. 81.

El gasto público federal se finca en los presupuestos formulados con apoyo en programas que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, elaborados anualmente y reflejados en costos. La revisión de la cuenta pública del gobierno federal y de la del Gobierno del Distrito Federal corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano de la Cámara de Diputados, que rinde su informe a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la propia cámara, por conducto de la Comisión de Vigilancia, que es la que controla el desempeño de las funciones de la Contaduría.

La Contaduría Mayor de Hacienda verifica si las entidades realizaron sus operaciones con apego a las leyes de ingresos y presupuestos de egresos; si ejercieron conforme a los programas y subprogramas aprobados; si realizaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad a sus partidas, y si aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y en la forma establecida por la ley.

El Estado tiene en nuestra época una serie de actividades que son sumamente variadas y amplias, y van desde la conservación de la sociedad, la salvaguarda de su independencia, la seguridad del orden y tranquilidad, tanto exteriores como interiores, hasta el progreso social, económico, educativo, sanitario y cultural.

Cabe indicar que el Estado, para señalar las actividades concretas y atender las necesidades sociales del crecimiento económico, de la seguridad, de construcción de obras públicas, de educación, de impartición de servicios estatales, ya sean públicos o administrativos, necesita de elementos pecuniarios para producir, obtener y aplicar los satisfactores que vayan a llenar las necesidades sociales en todo el ámbito del Estado.

A los gastos que el Gobierno realiza para el cumplimiento de su actividad, en términos generales, la teoría financiera les llama “gastos públicos”, y a los ingresos que debe obtener para hacer frente a esos gastos, “ingresos públicos”.

Se conoce con el nombre de actividad financiera del País, aquella que se realiza para obtener los fondos necesarios destinados a satisfacer las necesidades públicas; es decir, puede tener un doble aspecto, entradas y salidas, activo y pasivo, gastos e ingresos. Esta actividad del Estado, desde luego, se desenvuelve en un plano nacional fundamentalmente, no persigue fines de lucro, pues es satisfacción de las necesidades para el progreso del Estado.

Puede decirse que gasto público es la erogación que realiza el Estado en cumplimiento de su actividad, que siempre es de interés general y conforme a las disposiciones legales.

### **2.3 IMPORTANCIA DEL GASTO PÚBLICO**

La importancia del gasto público, va en relación al crecimiento de la sociedad, se aprecia, tanto por el índice demográfico como por otros indicadores; y si se estudia el presupuesto de los diversos Estados, vemos que va creciendo año con año.

Generalmente el Estado hace un cálculo de los posibles gastos que va a tener en un período determinado; éste puede comprender un año, como en México, dos, tres, cuatro años, o más, de acuerdo con lo que cada país tiene establecido, ya sea que tenga planes financieros o planes de desarrollo económico que cumplir en determinado período. La estimación que se hace es de las erogaciones que afrontará en ese lapso, por cualquier concepto, es decir, sueldos a sus empleados, gastos de conservación, de adquisición de equipo y maquinaria e inversiones a corto, mediano y largo plazo.



La estimación de los gastos trae como consecuencia también un estudio para estimar los ingresos y las medidas que, llegado el caso, deban tomarse para cubrir esos gastos. Estos procedimientos se toman a través del presupuesto de egresos que contiene todas las previsiones de los gastos que va a efectuar el Estado en un año, que es preparado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y presentado al Congreso de la Unión, para su aprobación como ley, y que tiene una vigencia igual a la de un año natural, es decir del 1° de enero al 31 de diciembre.

Por otra parte, los ingresos se prevén en la Ley de Ingresos de la Federación (y en la Ley Federal de Derechos), y en ella se detallan cuáles serán los conceptos económicos que, como ingresos, tendrá el Estado en su ejercicio.

Antiguamente se pensaba que el Estado debía tener exactamente un saldo igual en sus gastos y en sus ingresos, y por esto al Secretario de Hacienda se le llamaba “Secretario del Equilibrio”.

Nuevas ideas en el campo financiero han orientado a los Estados en el sentido de que, para desarrollar su economía, necesitan hacer inversiones a largo plazo, para dar mayor ocupación a la fuerza de trabajo del Estado y atender así, el crecimiento demográfico, y para ello será necesario adquirir, a veces, pasivos a largo plazo que se invierta en obras de importancia fundamental para la economía y que puedan rendir beneficios sociales que cubran su costo, como presas, carreteras, plantas de energía eléctrica, etcétera.

En principio, el Gobierno puede obtener los ingresos por vías de Derecho Privado y vías de Derecho Público, pero la realidad ha demostrado que si el País dependiera de los particulares en forma voluntaria, difícilmente obtendría de ellos las contribuciones necesarias para hacer frente a los gastos públicos; además en las relaciones de Derecho Privado normalmente para que una persona exija una prestación tiene a su vez que dar otra prestación. Así, se ha llegado al concepto de que el gobernante necesita de sus gobernados determinadas prestaciones

pecuniarias, sin que tenga la obligación de otorgar a cada uno de ellos en particular una contraprestación equivalente y sin que sea necesaria la voluntad o el consentimiento de ellos para exigírselos; y así ha nacido el concepto de impuesto que el Estado exige en función de su soberanía a los súbditos que, en una forma o en otra, perciben ingresos.

Las autoridades hacendarías deben tomar en cuenta siempre la capacidad económica de la sociedad, para establecer el monto y la dispersión de los ingresos, para establecer una adecuada relación entre una y otra. Según veremos, en México los impuestos deben ser proporcionales y equitativos en relación con la capacidad contributiva de la persona que va a pagarlos.

Como la Ciencia de las Finanzas ha adquirido autonomía. Don Joaquín B. Ortega la define como disciplina que investiga los principios abstractos que deben regir la adquisición, gestión y el empleo de los recursos pecuniarios requeridos por el Estado, para la satisfacción de las necesidades públicas, así como los efectos que la acción financiera pública puede ocasionar en los múltiples aspectos de la vida social.

Tenemos así que en materia financiera las autoridades hacendarias actúan en un doble aspecto, recaudación de ingresos y gasto de los mismos (egresos).

La importancia de los gastos públicos aumenta constantemente porque el ámbito de una de las funciones tradicionales del Estado, la de proveer un mínimo de servicios de tipo social – la otra es proteger a los ciudadanos- , se ha ampliado cada vez más en cuanto a número e importancia de los servicios proporcionados, así como al incremento de los pagos de transferencia; además en muchos países ha tomado auge la función del Estado como empresario y promotor.

A través de sus gastos el gobierno libera fondos que destina en su mayor parte al consumo – adquisición de bienes y servicios para proporcionar los que presta el

propio gobierno -; otra porción, es en la forma de gastos de transferencia – pensiones, impuestos negativos, subsidios – aumenta directamente la capacidad de compra de los beneficiarios; y otra parte se destina al crédito a través de las instituciones de crédito propiedad del gobierno. Al ser erogados los ingresos por quienes los perciben, el gasto de los recursos gubernamentales restaura el flujo de ingresos que antes fue extraído en forma de impuestos, restituyendo el poder de compra anterior, si coinciden el monto de los impuestos con el de los gastos.

La cuestión central de la teoría del gasto público consiste en determinar el nivel de composición adecuado de los distintos renglones, en otras palabras, en distribuir correctamente los recursos disponibles entre necesidades “privadas” y “sociales”, y en determinar el grado de distribución de la riqueza. Incluso en los países capitalistas, la distribución de la riqueza no se deja enteramente en manos de los propietarios de los factores – trabajo, capital y recursos naturales -, ni al mercado como instrumento de la fijación de sus precios, sino que se admite la necesidad de cierto grado de intervención del Estado. Si bien la necesidad de ajustes en la distribución de la riqueza es algo generalmente aceptado, es muy controvertible el grado deseable de redistribución.

Pero además, la política presupuestaria puede emplearse con metas de estabilización económica, elevando en ciertas circunstancias el nivel de la demanda mediante una política deficitaria, o reduciendo aquella a través de una política superavitaria. Para impedir que el nivel de la demanda sea excesivo – induciendo a la inflación -, o deficitario – induciendo al desempleo -, es necesario corregirlo con medidas monetaria, fiscales o ambas. La acción expansiva fiscal puede adoptar varias formas: aumento del gasto, reducción de impuestos o aumento de transferencia; mientras que la acción restrictiva adopta la forma de aumento de los impuestos o reducción de las transferencias.

## **2.4 INGRESOS PUBLICOS Y LOS PRESUPUESTOS RESPECTIVOS**

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

Los ingresos públicos han sido clasificados con diferentes denominaciones, enfoque o criterios tanto de índole legal como doctrinal, nada más basta destacar la que se conoce como de: ingresos ordinarios y extraordinarios; o bien, la que le identifica como de: ingresos tributarios e ingresos financieros.

Los ingresos ordinarios son los que tienden a cubrir las necesidades fundamentales del Estado en cada uno de sus ejercicios fiscales y para ese efecto, se expide para la Federación, las Entidades Federativas y para los Municipios la ley de ingresos respectiva, misma que viene a enumerar los ingresos relativos a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aportaciones de seguridad social, productos, aprovechamientos, empréstitos y bonos de deuda pública. Aunque debe aclararse que para las entidades federativas y municipios a la luz de los Convenios de Coordinación Fiscal, han surgido los ingresos denominados participaciones de tributos federales y locales, que también se equiparan a ingresos ordinarios.

Lo recomendable para una sana política fiscal, preferentemente se debe hacer uso de los ingresos ordinarios, con la moderación, el equilibrio y las posibilidades financieras de cada entidad política para no sangrar o complicar la economía de un Estado determinado, con esto queremos decir que los ingresos tributarios no deben ser excesivos y arbitrarios, que se combata la evasión fiscal, y que los ingresos conocidos como productos sean más redituables o que generen más

riqueza, a su vez, que los empréstitos sean moderados dándoles un destino más productivo.

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

El caso de los empréstitos para las tres esferas de gobierno mexicano se han convertido en ingresos ordinarios dado que año con año se hace uso de ellos y en una forma elevada y hasta exagerada, lo cual ha propiciado el fuerte endeudamiento y como consecuencia la devaluación de nuestra moneda, y en parte culpable de la crisis económica que hemos estado padeciendo; por lo tanto este ingreso se debe restringir y darle un uso mas moderado y productivo.

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

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

Impuestos son las contribuciones que percibe el Estado de manera general y obligatoria y que de aportar todas las personas físicas y morales cuya situación coincida con el hecho generador del tributo, cuyo destino es el de cubrir el gasto público.

Los derechos son contribuciones que por mandato legal tienen que pagar las personas físicas y morales, como consecuencia de los beneficios que en forma personal y directa alcancen por los servicios que les presta el Estado en sus funciones de derecho público, o por el uso, explotación y aprovechamiento de los bienes del dominio público.

Asimismo las aportaciones de seguridad común constituyen el pago de una contribución por los servicios que presta el estado en materia de previsión o seguridad social, como es el caso de: la asistencia médica, hospitalaria, incapacidades para el trabajador, seguro de maternidad, vejez, jubilación, indemnizaciones, derecho a la vivienda, a centros recreativos, etc., cuyos beneficiarios son los trabajadores y sus familiares o derechohabientes.

Las contribuciones o aportaciones de mejoras son los tributos a cargo de las personas físicas y morales que deben enterar a la administración pública federal, estatal o municipal, por los beneficios que en forma directa logren los contribuyentes ubicados en el área de influencia, como consecuencia de una obra o servicio público y de conformidad con la legislación fiscal conducente.

Los productos son las contraprestaciones que deben pagar a la administración pública quienes se benefician por los servicios que les presta en sus funciones de derecho privado, o por usar, explotar y aprovechar bienes del dominio privado del Estado.

También podemos sostener que los productos son los ingresos que obtiene el Estado por vías de derecho privado, como consecuencia del desarrollo de

actividades mercantiles o empresariales, por donaciones, herencias a su favor, adquisición de bienes vacantes, o por la explotación de sus bienes conocidos como del dominio privado.

Los aprovechamientos constituyen aquellos ingresos de derecho público distintos de las contribuciones, de los productos o de los empréstitos, mismos que obtiene el Estado al ejercitar ciertas actividades oficiales o cuando impone su autoridad o imperio, por ejemplo las multas administrativas, los recargos, las indemnizaciones por daños a bienes y recursos del Estado, y otros conceptos que se enumeran en las leyes de ingresos.

Los empréstitos son créditos o prestamos que se otorgan a una entidad pública por una institución nacional o internacional de crédito, o por un gobierno extranjero para completar el gasto público y ante la carencia o limitación de los ingresos ordinarios de un Estado determinado, y especialmente puede ser a favor de la federación, entidades federativas o municipios, para ese efecto se debe consultar nuestro marco constitucional y las leyes ordinarias en materia de deuda pública.

Los bonos de deuda pública son instrumentos negociables que se colocan entre el público inversionista, para el efecto de que lo recaudado con los mismos sea destinado a pagar dicha deuda pública, aunque no hay que descartar que pueden utilizarse para atender otras necesidades sociales; tales inversionistas deben sujetarse a los contratos y plazos respectivos que garantizan la inversión, para recibir a su vencimiento el monto de su dinero y la parte adicional de los intereses que se hayan generado, los cuales pueden ser internos y externos y se garantizan con bienes y recursos de mismo gobierno.

Por otro lado, debemos destacar que la Constitución Política Federal faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (Art. 73 fracción VII), así mismo se desprende de la misma Ley

Suprema, que la iniciativa de ley de ingresos, los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, deben ser discutidos primeramente en la Cámara de Senadores (Art. 72, inciso h).

La ley de ingresos, es un acto legislativo de la Federación o de las Entidades Federativas expedida por sus respectivos Poderes Legislativos, el cual determina los ingresos que deben percibir en un año fiscal, que comienza con el año natural, una entidad pública (Federación, Entidad Federativa y Municipios ), por lo general se trata de un catálogo o lista general de los diversos arbitrios o conceptos de los citados ingresos que van a estar destinados a cubrir el gasto público en sus respectivas esferas de gobierno.

A su vez el artículo 74, fracción IV de la constitución Política Federal, estatuye como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados entre otras la siguientes: “Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

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

“No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

“La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.



“Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley”.

“La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio”.

“Solo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven...”

Además si en un ejercicio fiscal, en la ley de ingresos respectiva se omite incluir algún tributo, no obstante que este amparado por la ley de carácter material que le dio origen, por esta irregularidad no debe cobrarse dicho gravamen, salvo que oportunamente se haga la aclaración de la fe de erratas y que esta se publique en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta de Gobierno de la entidad federativa a que corresponda.

## **2.5 EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA FEDERACIÓN.**

La fuerza del Estado moderno, democrático y federal, proviene de su organización política y de su estructura económica, que sirve para realizar sus altas finalidades. Todos los demás elementos del poder descansan en las posibilidades, aun la propia organización coactiva y material, como es el régimen de policía y la

institución del ejército, requieren de una fuerte posibilidad de inversión para mantener la paz pública interna y la seguridad exterior, factores básicos del desarrollo integral de una Nación.

La palabra presupuesto “budget” es un término del argot del siglo XVIII “Bougette o sac de papier”, que originalmente era el portamonedas público, que servía para recibir los ingresos y obtener las sumas que gastaría el Estado.

En Inglaterra se usó el término para describir la bolsa de cuero (cartera), que el canciller llevaba consigo al Parlamento, con una relación de las necesidades del Gobierno y con sus fuentes de ingresos. Eventualmente venía a significar los documentos contenidos en la bolsa, los proyectos de las finanzas públicas propuestas a los legisladores.

El presupuesto es el acto administrativo o conjunto de previsiones financieras en virtud de las cuales, se precisan los gastos calculados que un ente público ha de realizar durante un período de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos provenientes de los particulares y de sus propios recursos.

También recibe el nombre de presupuesto el documento, estado o relación de los gastos e ingresos, la ecuación entre los mismos y el mantenimiento de su relación necesaria. Un sentido más moderno del presupuesto lo convierte en parte integrante del plan económico del Estado o programa de toda la actividad gubernamental. Esto se realiza lo mismo en los países democráticos, que en las naciones comunistas, pues su finalidad es atender las necesidades públicas.

De la misma manera el presupuesto, como documento político, económico y público, debe ser el más poderoso medio de coordinación e integración de la vida económica y de orientación del desarrollo social. En la medida que su manejo se

subordine a principios jurídicos y técnicos de rigurosa selección, con un lógico encadenamiento a la planeación general, los beneficios serán más inmediatos.

Varios son los aspectos bajo los cuales se puede considerar el presupuesto: económico, contable y jurídico. Desde el punto de vista económico expresa la condición financiera del Estado. En este sentido tenemos que el presupuesto es la expresión sintética de la política financiera del Gobierno en un período de tiempo determinado, en su aspecto contable expresa el desarrollo del sistema de las cuentas públicas y la aptitud de las cosas que maneja el Estado para poder reducirlas a cuenta o cálculo; en su aspecto jurídico se consideran las normas jurídicas que organizan y determinan el funcionamiento de las instituciones financieras.

El presupuesto será una institución jurídica, cuando su contenido no puede ser arbitrariamente fijado por la Administración, es decir, cuando exista un núcleo de normas fundamentales que determinen el cómo y el por qué de los gastos y de los ingresos públicos. Las dificultades que el jurista habrá de resolver para la elaboración del nuevo Derecho Presupuestario serán, sin duda, inmensas. Pero la dificultad de una tarea no puede justificar nunca el darle la espalda. La inhibición del jurista ante los problemas de su tiempo trae consigo problemas mucho más graves que aquellos que por pereza o indiferencia dejan de abordarse en el momento oportuno.

Se debe entender que el presupuesto tiene en el Estado moderno una importancia notable, porque es un instrumento poderoso para encauzar el desarrollo económico y regular adecuadamente un proceso de planeación nacional.

Entre los planes financieros del Estado, el presupuesto se destaca como un elemento coordinador adecuado al desarrollo económico.

El sistema presupuestal moderno ha acompañado al crecimiento del gobierno representativo y a la importancia creciente de las actividades gubernamentales. En la mayoría de los Estados, con la marcada excepción de los Estados Unidos, el sistema presupuestal se estableció primero en un plano nacional, para aplicarse después a los gobiernos locales y provinciales.

Con motivo de la reforma que sufrió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto (Derogación del anterior artículo 32 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992). Las funciones que esta tenía atribuidas, pasaron a competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público, así como la intervención en vigilancia de fondos y valores y la Tesorería de la Federación, de acuerdo con el nuevo artículo 31 de la LOAPF fracciones: II, III, IV, V y VI que se transcriben enseguida:

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.

III. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos del a Federación y del Gobierno del Distrito Federal;

V. Manejar la deuda pública de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal;

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

X. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la

Secretaría del Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda;

XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables, vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Gobierno del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;

XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

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

XVIII. Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

En términos teóricos se afirma que el presupuesto debe comprender tanto los ingresos, como los egresos de cualquier entidad. En los países de habla inglesa se utiliza la palabra budget, que significa presupuesto. En sus orígenes significaba el portamonedas público que servía para recibir y depositar los ingresos que después irían destinados a los gastos públicos. En Inglaterra se designaba con ese término a una bolsa de cuero como portafolio, que el Canciller del Tesoro

llevaba, al Parlamento con los documentos que contenían la relación de los gastos que tenía que hacer el gobierno y de los ingresos que tenía que disponer.

Para Santamaría, el presupuesto es “el conjunto anticipado que se hace de los gastos y de los impuestos por un determinado tiempo – un año – para su debida proporción.”<sup>20</sup>

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al hablar de presupuesto, en la publicación denominada La Hacienda Pública Federal, del año de 1960, determina que el presupuesto “constituye la totalidad del gasto del gobierno y del dinero que es necesario para financiarlo”.<sup>21</sup>

La Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, de 31 de diciembre de 1935, en su artículo 15, al hablar del proyecto de presupuesto, determinaba: “Para los efectos de esta ley, el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación, es el conjunto de documentos preparados por el Ejecutivo para presentar servicios públicos a cargo del Gobierno Federal en forma de previsiones de Egresos”

Para Bielsa, el presupuesto : 1) es un cálculo; 2) es legal; 3) se refiere a un ejercicio financiero; 4) es una autorización el Ejecutivo para invertir o gastar lo recaudado.

Para Pedro Muñoz Amato: “El Presupuesto es esencialmente un plan de acción expresado en términos financieros. En consecuencia, el presupuesto general de un gobierno debe ser el programa que dirija todas las actividades gubernamentales en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo”.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> En este aspecto, también Roy Leroix, en su tratado La Ciencia de las Finanzas, explica que el presupuesto es “un estado en el que se prevén los ingresos y gastos durante un determinado período, es un cuadro que evalúa y compara todos los gastos que deben de satisfacerse y los ingresos que han de percibirse”.

<sup>21</sup> La Hacienda Pública Federal, p. 7.

<sup>22</sup> Muñoz Amato, Pedro Introducción a la Administración Pública, 1º edición., Fondo de Cultura Económica, México, 1954, p. 145.

Otra definición de presupuesto es la que nos da la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (capítulo II, artículo 15, en donde nos habla del Presupuesto de Egresos, diciendo que : “ ... será el que contenga el Decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar durante el período de un año, a partir del 1° de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos a cargo de las entidades que el propio presupuesto señala”.

Se aprecia que hay cierta diversidad en la doctrina en lo que debe considerarse como presupuesto. Todos coinciden en que es un acto o un documento que contiene los gastos y los ingresos o unos con independencia de otros, que va a realizar el Estado en un ejercicio futuro y debe ser aprobado invariablemente por el Congreso.

Los principios que se refieren a la naturaleza del Presupuesto son los siguientes: 1) Universalidad; 2) Anualidad; 3) Unidad, y 4) Especialidad; estos son los principios tradicionales; sin embargo, los autores modernos señalan, aparte de los cuatro antes mencionados, los siguientes: 5) Planificación; 6) Requisito de Previsión y Periodicidad; y como requisitos formales; 7) La Claridad; 8) La Publicidad; 9) La Exactitud, y 10) La Exclusividad en el Presupuesto.

## **2.6 EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.**

El presupuesto de egresos del Estado, es el documento mediante el cual se asignan los fondos públicos a los programas de los Poderes Públicos por realizarse en un año fiscal, con el firme propósito de que todos sus gastos e inversiones queden debidamente especificados y protegidos con dicho documento.

En la federación como en las entidades federativas el presupuesto de egresos es elaborado por el Poder Ejecutivo por medio de la dependencia responsable de sus finanzas públicas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Finanzas y Planeación, Dirección General de Hacienda o Tesorería del Estado respectivo), y es sometido para su aprobación al Poder Legislativo dentro de las condiciones y términos marcados en las Constituciones relativas, Concretamente para la Federación es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobar dicho presupuesto, documento que debe hacersele llegar a más tardar el día 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su gestión el titular del Ejecutivo, conforme al artículo 74 fracción IV de la Constitución Política Federal.

En el Estado de México el proyecto de su presupuesto de egresos debe ser elaborado por la Secretaría de Finanzas y Planeación y remitirse por el Ejecutivo a la Legislatura del Estado para su discusión y en su caso aprobación antes del 15 de diciembre de cada año, y no podrán dejar de señalarse las retribuciones que correspondan a todos los empleados públicos debidamente contemplados en la ley, en observancia de los artículos 61 fracción XXX y 77 fracción XVIII de la Constitución particular del Estado.

Tratándose de los Municipios sus conducentes proyectos de presupuestos de egresos son elaborados por la Tesorería Municipal y sometidos para su análisis, discusión y aprobación ante los miembros del Ayuntamiento Municipal con base en los ingresos disponibles, en acatamiento a los artículos 115 fracción IV de la Constitución Federal y 95 fracción V de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

El presupuesto de egresos es el único instrumento en el cual se pueden determinar el monto y el ejercicio del gasto público para un año determinado, y por lo tanto, ningún egreso puede efectuarse en la Federación, en las Entidades



Federativas y en los Municipios si no está contemplado por el presupuesto correspondiente, argumentamos que tiene su apoyo en los artículos 74 fracción IV, 115 fracción IV y 126 de la Norma Suprema Federal, así como 61 fracción XXX de la Constitución Política del Estado de México.

Las erogaciones contempladas en el presupuesto de egresos son aquellas que serán ejercidas por los Poderes Públicos Federales, Estatales y Municipales, incluyéndose a sus organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

También debemos sostener que tal presupuesto es el documento más eficaz para la programación de actividades, y en esa virtud tiene una estrecha vinculación con la planeación económica pública, en la atención de objetivos generales y específicos del desarrollo nacional y regional se debe cuidar la congruencia entre la política financiera y la realidad social, para que haya justicia, equidad y proporcionalidad en la atención de necesidades colectivas y en un buen manejo de los recursos públicos, por ello, es indiscutible la circunstancia de que el presupuesto de egresos Federal, Local y Municipal es un instrumento de ejecución de sus respectivos planes de desarrollo, para ese efecto, es una práctica del gobierno instituir el presupuesto por programas, el cual consiste en la asignación de recursos por áreas de acuerdo a programas previamente establecidos, con el objeto de lograr un mayor control y evaluación de su ejecución, así como el financiamiento de responsabilidades a los servidores públicos cuando se descubren desvíos o malversación de fondos públicos.

La ejecución del presupuesto corresponde a cada uno de los Poderes Federales, Estatales y Municipales, y en el caso del Ejecutivo de cada nivel de gobierno sus dependencias y organismos que forman parte de su organización asumen a su esfera de competencia. Este último Poder tiene la encomienda legal de rendir un informe sobre la cuenta pública del ejercicio fiscal anterior, para el efecto de precisar la manera en que fueron utilizados los recursos públicos y sobre todo

para demostrar su correcto destino en armonía con el presupuesto de egresos legalmente aprobado, y en caso de divergencia se deben pedir aclaraciones y hasta fincar las responsabilidades administrativas y penales que procedan. El mencionado informe para la Federación se rinde por conducto del Secretario de Hacienda y Crédito Público ante el Poder Legislativo, para ese efecto cuenta con la Contaduría Mayor de Hacienda que se encarga de la revisión de la cuenta pública y todo lo concerniente a la fiscalización del presupuesto de egresos.

En el Estado de México la cuenta pública es turnada por el titular del Ejecutivo por medio de la Secretaría de Finanzas y Planeación a la Legislatura del Estado para su revisión y fiscalización conducente, para ello se cuenta con la Contaduría de Glosa, quien debe confrontar el destino del dinero público a la luz del presupuesto de egresos que corresponda, y en caso de descubrir desvío de dinero ilícitamente, debe fincar las responsabilidades que marca la ley. La misma Contaduría de Glosa tiene la encomienda de revisar la cuenta pública municipal y establecer las responsabilidades que procedan, así como presentar las denuncias penales operantes.

Las reglas fundamentales o principios que presiden la estructura de un presupuesto son los siguientes: la universalidad, la unidad o unicidad, especialidad y anualidad.

La universalidad del presupuesto de egresos consiste en que todas las erogaciones y gastos públicos deben estar comprendidos en el mismo, esto es, que todo los diversos conceptos, inversiones y pagos que tienen que efectuarse en un año fiscal en forma expresa y específica, deben formar parte de su estructura, ello en observancia del artículo 126 de la Constitución Federal, que dice “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.”

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

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

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

De la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se desprende: “el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, incluyéndose a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos”.

La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las actividades relativas a dicha programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público, también están a cargo de dicha Secretaría, y conforme a los lineamientos y

directrices que dicten las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, ejecutarán orientarán y controlarán sus partidas presupuestales específicas.

El artículo 13 de la misma ley ordena: “el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundaran en costos”.

El presupuesto de egresos será el que por decreto aprueben la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para empezar a regir durante el período de un año a partir del 1° de enero, para que de esta forma se atiendan las actividades, las obras y los servicios públicos programados en el mismo.

“Para garantizar la regularidad de las operaciones financieras de la administración pública no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a las disposiciones de la Ley de Ingresos y a las autorizaciones del presupuesto de egresos, sino que es indispensable establecer un régimen de control que sea eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que se hayan cometido y en su caso, fincar las responsabilidades por los daños y perjuicios que sufra la Hacienda Pública.”

El control del presupuesto tiene dos aspectos que son: el control administrativo y el control parlamentario, el primero de ellos esta a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal quien debe vigilar que todas las dependencias y organismos de la administración pública federal se ajusten a las disposiciones legales que rigen las partidas presupuestales que les fueron autorizadas; en ese particular también tiene injerencia la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo quien se encarga de llevar un control interno como externo en relación con la ejecución de dicho presupuesto en sus diversas modalidades, para ese efecto por sí o a solicitud de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público realiza auditoria y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública y disposiciones sobre registro y contabilidad, contratación, remuneración de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública, vigila que se cumplan las normas sobre contratación de deuda pública, manejo de fondos y valores.

Por lo que respecta al control legislativo esta tarea esta a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien tiene la tarea de revisar la cuenta pública tan pronto como esta sea presentada por el titular del Ejecutivo, actividad que esta constituida por los estados contables, financieros y demás informaciones que demuestren el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos, de su incidencia en el activo y pasivo, totales y patrimonio de la Hacienda Pública Federal, así como los resultados y los estados detallados del ejercicio.

La mencionada Contaduría se encuentra sujeta al control de la Comisión de vigilancia de la Cámara de Diputados, y a ella le será turnada la cuenta pública que presente el Presidente de la República dentro de los diez primeros días del mes de junio del año siguiente al que corresponda, en observancia de la fracción IV del artículo 74 de nuestra Ley Suprema.

Dicha Contaduría esta facultada para ejercer funciones de Contraloría y verificar si las operaciones en general se realizaron con apego a las leyes y presupuestos respectivos y si se ajustaron a los programas aprobados, en el concepto de que debe hacerse una revisión legal, económica y contable de ingresos y egresos, así como verificar la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos de acuerdo con los precios y tarifas autorizadas o de mercado.

Todo lo expuesto nos conduce a sostener que en acatamiento a lo previsto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal, el del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y en su caso de no ser así, los servidores públicos que violen las normas jurídicas relacionadas con los presupuestos de egresos e ingresos serán responsables en los órdenes administrativo, penal, civil o político en que incurran.

## **CAPITULO 3**

### **PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES ( HONORARIOS)**

#### **3.1 ANTECEDENTES Y DEFINICIÓN DE REGIMEN DE HONORARIOS**

Los antecedentes los encontramos directamente en la antigua Roma; los romanos como sociedad, se encontraban marcadamente divididos, en lo que a clases sociales se refiere, el romano despreciaba el trabajo, pero era asiduo a los lujos que de él podía obtenerse.

De la anterior consideración sobre el trabajo, nació la siguiente frase, “el trabajo corporal, es un hecho sensible, el que se somete a él lo siente” con ello se observa que entendía el romano respecto del mismo, refiriéndose desde el punto de vista de un hombre libre, ya que el trabajo desarrollado por los esclavos no merecía esta clase de observación<sup>23</sup>.

Por la anterior división que el ciudadano romano hizo respecto del trabajo, consideraba que había dos tipos; el manual e intelectual, siendo este último la fuente del honorario romano.

En la misma medida en que el pueblo romano despreciaba el trabajo manual, ensalzaba el trabajo intelectual, porque lo consideraba como un don otorgado por los dioses a unos cuantos privilegiados, poseedores de un honor; considerándose un atentado al mismo, pagar por un trabajo intelectual. En virtud de que la

---

<sup>23</sup> Roma y la organización del derecho; J. Declareuil. Unión Tipográfica Editorial hispano americana; México1958, pp.26.

actividad desplegada no se hacía por un salario, sino que constituía una benevolencia, que debía ser reconocida con honor, apreciando así el honorario.

Por considerar que su fin no era el “vulgar salario” del trabajador manual, el producto del trabajo intelectual era algo más valioso, producto de una obra ideal, que llenaba de orgullo y prestigio a su poseedor, creando fama pública, gloria y respeto. Aunado al hecho de que quienes ejercían profesiones en Roma, en principio, únicamente lo hacían por la gratitud del beneficiado, sin que éste último tuviera la obligación de corresponder con algún tipo de contraprestación, situación que con el tiempo se vería alterada al comenzar a fijarse un pago como concepto de honorarios por los servicios prestados, que ya no dependían únicamente de la gratitud sino que realmente podían ser exigidos en los tribunales.

Los honorarios podían fijarse de dos formas Pecuniaria y Donativo, los primeros constituían no solo en dinero, sino también bienes muebles e inmuebles, y todo lo referente al patrimonio. Los segundos constituían cantidades que se otorgaban en forma esporádica, sin que mediase obligación exigible o represiva.

En la actualidad la palabra “honorario” no es empleada en los mismos términos que se utilizó en la sociedad romana, en virtud de que la palabra “honorarios” se encuentra ligada al Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, cuyo origen radica en la “Locatio Conductio Operarum” cuya retribución no era un honorario, sino una “Merces”, lo cual desde el punto de vista romano resultaría una aberración, al retribuir con una “Merces” a un profesionalista.

Por lo que el empleo de la palabra “honorarios” tal y como es utilizada en la actualidad se encuentra completamente alejada de las circunstancias que le dieron origen dentro del derecho romano y su empleo obedece a razones que están muy alejadas del honor y gloria debidas al profesor o profesionalista, sino obedece a intereses de otro tipo como lo es tratar de evadir las responsabilidades laborales derivadas de las relaciones de trabajo.



## DEFINICIÓN DE HONORARIOS

Dado que no existe definición respecto de lo que habrá de considerarse como honorarios para efectos legales, lo cual repercute en una inexactitud de la ley, tomaremos como definición de honorarios la expresada por la real academia de la Lengua Española que dice:

“Se define a los honorarios, como gaje, sueldo de honor y como sueldo o estipendio que se da a uno por su trabajo en un arte liberal.

Entendiéndose la retribución que recibe por su trabajo quien práctica un arte liberal en donde no hay dependencia, ni jurídica, ni técnica, ni económica entre las partes, en donde libremente fija su retribución el que presta la actividad o desempeña los servicios.”

Consideramos que la anterior definición contiene los elementos necesarios no solo para definir a los honorarios, sino propiamente al Contrato de Prestación de Servicios Profesionales con sus reservas. Sin embargo no aplicaríamos el término “arte liberal” por resultar confuso e inapropiado, en cambio lo sustituiríamos por el de profesión.

La prestación de servicios independientes no es sinónimo de prestación de servicios profesionales, en virtud de que la prestación de servicios profesionales se define como:

“La actividad que la persona que se ostenta con un título académico o técnico, que lo faculta para el ejercicio de una ciencia o un arte en forma libre, entendiéndose como tal él que la ejerce con plena autonomía ya sea ofreciendo sus servicios al público en un despacho, oficina o consultorio.”<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> DICCIONARIO JURÍDICO OMEBA, México, 1990. Pág. 514.

Mientras que la prestación de servicios independientes constituye una figura de carácter fiscal, que se deriva de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Ambas leyes constituyen impuestos federales, cuyo establecimiento anual se efectúa a través de la Ley de Ingresos y Egresos de la Federación, cuya recaudación queda a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ambas leyes se encuentran ligadas en virtud de que en ellas se regula la prestación de servicios independientes, pero desde perspectivas muy distintas y hechos generadores distintos.

Mientras que la ley del Impuesto Sobre la Renta, grava el total de los ingresos de las personas tanto físicas como morales (entre ellos los derivados de la prestación de servicios independientes) por su lado la ley del Impuesto al Valor Agregado, va a gravar la actividad realizada (entre ellas la prestación de servicios independientes). Otro aspecto que las diferencia a ambas leyes es su manejo en cuanto a la base gravable, tarifa y hecho generador del impuesto.

Las implicaciones fiscales del régimen de honorarios, se da en razón directa de dos ordenamientos de carácter fiscal, que son la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que analizamos a continuación:

## **LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**

Esta ley no define lo que habrá de considerarse una prestación de servicios independientes, tampoco define la retribución por honorarios, o a los honorarios mismos. Pese a la existencia de un título, que regula este tipo de impuesto denominado “de los ingresos por honorarios y en general de la Prestación de Servicios Independientes”, el cual presupone que todas las actividades que impliquen una prestación de servicios, son retribuidas, en honorarios.

Esta diferencia en el tratamiento, consiste básicamente en que los primeros son sujetos a un régimen fiscal más efectivo, comparativamente con los segundos, a los cuales da un tratamiento más flexible y gozan de un subsidio de acuerdo con las reglas del artículo 141, 141 a, 141 b, de la citada ley.

### **3.2 CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES.**

Para el Maestro Sánchez Medal “ es un contrato, por el cual una persona llamada profesionista o profesor se obliga a prestar determinados servicios, que requieren de una preparación técnica y a veces de un título profesional, a otra persona llamada cliente que se obliga a pagarle una determinada retribución llamada honorario”.

Para Treviño García “Es un contrato en virtud del cual una parte, a la que se le designa con el nombre de profesionista o profesor, se obliga a realizar un trabajo que requiere de preparación técnica, artística y en ocasiones título profesional para llevarlo a cabo, a favor de otra persona llamada cliente, a cambio de una remuneración que recibe el nombre de honorario”<sup>25</sup>.

Para Zamora y Valencia “Es un contrato por virtud del cual una persona llamada profesionista o profesor se obliga a prestar un servicio técnico a cambio de una retribución llamada honorario”.

Para Lozano Noriega “Es un contrato por virtud del cual una de las partes llamada profesionista, mediante una retribución que toma el nombre de honorario, se obliga a desempeñar un beneficio de otra parte denominada cliente, ciertos trabajos que requieren de preparación de tipo técnico o profesional para su ejercicio”

---

<sup>25</sup> Treviño García, Ricardo. Epitome de los Contratos Mc Graw Hill, México, 1996. Pág. 275.

Las definiciones antes citadas hacen referencia a los elementos que constituyen la relación derivada del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales:

Como primer elemento personal, éste, está representado por el llamado profesional o profesor o quien debe poseer una cualidad especial, ser experto en alguna técnica actividad artística o bien profesional, consideramos que existe un error por parte de los autores antes citados, en virtud que el contrato de Prestación de Servicios Profesionales debe ir dirigido única y exclusivamente a los profesionistas, y no a los técnicos.

El segundo elemento personal es el cliente, quien será el beneficiado del servicio que solicita al profesional, debiendo cumplir con el pago del honorario.

La prestación del servicio que corre a cargo de profesionistas, que deberán prestar el servicio conforme a las reglas del contrato, las cuales no están debidamente especificadas.

Y por último el pago, consistente en una retribución por honorarios, que generalmente es pactada en una cierta cantidad de dinero, sin embargo la ley no determina taxativamente lo anterior como en el caso del salario, por lo que puede consistir en una prestación en especie.

Sin embargo no se hace referencia a algunos criterios judiciales, los cuales consideramos ejemplifican de una mejor manera al mencionado contrato y que establecen los extremos subjetivos y objetivo que deben cumplirse, como a continuación se indica:

1. Que la persona prestataria sea un profesionalista.
2. Que el servicio se preste con sus propios medios.
3. Que el servicio se determine expresamente.

4. Que se cuente con libertad para realizarlo, en el aspecto de temporalidad, profesional y económico.

### **3.2.1 ELEMENTOS DE EXISTENCIA**

Los elementos de la existencia de los contratos en general conforme a lo establecido en el artículo 1794 del Código Civil son el consentimiento y el objeto.

#### **CONSENTIMIENTO**

Respecto al consentimiento se siguen las reglas generales de los contratos, para el caso específicamente del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, éste se manifiesta a través de la conformidad del profesionalista en prestar el servicio, las circunstancias del mismo, y de acuerdo con el honorario pactado.

Por su parte el cliente, que ha solicitado los servicios, cuando se muestra conforme con los conocimientos del profesionalista y adecuados para la realización del servicio, y aceptando pagar el honorario fijado.

#### **OBJETO**

Este debe entenderse en su doble aspecto, como objeto directo e indirecto, para el caso del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales; el objeto directo del contrato consiste en una obligación de dar para el cliente representada mediante el pago del honorario pactado, sin embargo al no existir dentro de la legislación civil definición de los honorarios , se deja la formula abierta que permite que esta sea o estos sean pagados en especie, respecto al objeto directo del profesionalista o profesor éste representado por una obligación de hacer, consistente en la prestación del servicio.

## **OBJETO INDIRECTO**

El objeto indirecto del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, que consiste en la ACTIVIDAD a prestar por el profesionalista (servicio, el cual tendrá las características particulares de cada caso en concreto ejemplo: un escultor una escultura), y la RETRIBUCIÓN que debe pagar el cliente (dinero o especie), estos deben cumplir con las reglas generales de los contratos, es decir de acuerdo con los artículos 1824, 1825, 1827, 1831 del Código Civil.

Es decir que la RETRIBUCIÓN exista en la naturaleza, sea determinada o determinable y que se encuentre dentro del comercio. LA ACTIVIDAD, debe ser posible y lícita, cabe aclarar que la posibilidad no va encaminada a la entrega de resultados positivos, sino a lo establecido dentro del artículo 1828 en una interpretación a “contrario sensu”.

### **3.2.2 ELEMENTOS DE VALIDEZ**

#### **CAPACIDAD.**

En el caso del cliente es suficiente que cuente con la capacidad de goce y de ejercicio, o bien que se encuentre debidamente representado , como en el caso de la representación de un menor.

Respecto a la capacidad del profesor es indudable la existencia de la capacidad de goce, sin embargo en la capacidad de ejercicio se presenta una situación un tanto polémica, ocasionada por la pobre regulación existente dentro del contrato de Prestación de Servicios Profesionales.

En el caso del profesionalista no es necesario mencionar que posea la capacidad de goce y de ejercicio, en virtud de que el tiempo para conseguir un título profesional y la consecuente cédula de patente, en nuestro país va más allá de la mayoría de

edad. La polémica surge para el caso de la “preparación técnica” o “preparación artística” si consideramos que la ley no establece que habrá de considerarse como una u otra.

En nuestro país existen las llamadas “carreras de nivel técnico” que pueden seguirse inmediatamente después de la enseñanza secundaria, cuya duración va desde los 6 meses, hasta los tres años, pudiendo egresar un menor de edad con preparación técnica por lo que la pregunta que surge es ¿un menor de edad es susceptible de sujetarse a un Contrato de Prestación de Servicios Profesionales? ¿qué sucede en el caso de la “preparación artística” de un menor de edad? ¿su representante debe responder en caso de incumplimiento, si es así porque no lo especifica concretamente la regulación del contrato? .O la posibilidad de obligar al profesor a través de un representante.

La legislación laboral prevé el trabajo de menores, en un capítulo especial otorgando un trato especial y bajo ciertas condiciones, por lo que resulta necesario que el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales sea mas específico en lo que respecta a los sujetos de la relación civil.

## **LA FORMA**

No se requiere formalidad alguna para su validez, en virtud de que no se establece formalidad alguna por la ley, pero por seguridad jurídica es conveniente que el mismo se celebre por escrito.

Respecto a otros elementos que alteran la naturaleza del contrato como son la licitud, o la necesidad de ausencia de vicios de la voluntad, (error en todas sus clases, dolo, mala fe o violencia) habrá de seguirse las reglas generales de los contratos.

El Código Civil establece las reglas generales sobre contratos, (artículos 1792-1859) por la razón histórica de que los contratos civiles fueron los primeros en aparecer. Ahora bien el contrato como todo acto jurídico debe reunir para ser existente ciertos elementos señalados en el artículo 1794 del Código Civil y son:

1.- El consentimiento, que se da cuando existe el concurso de voluntades de dos o más sujetos; por lo tanto implica la manifestación de dos o más voluntades, pero no basta, es necesario además que concuerden.

2.- Objeto que pueda ser materia de contratación, la doctrina ha distinguido entre objeto directo del contrato que es la creación o transmisión de derechos y obligaciones y objeto indirecto que es el contenido de las obligación que se constituye en virtud de dicho contrato.

3.- Guardar el secreto profesional.

Esta obligación es establecida en el artículo 36 de la Ley de Profesiones y consiste en no revelar lo confiado con motivo de la prestación del servicio, excepto en los casos que prevé la ley.

Deberes del cliente.

1.- Pagar la retribución al profesionista.

El pago consiste en una retribución llamada honorarios, que generalmente es pactada en una cierta cantidad de dinero, sin embargo la ley no determina taxativamente lo anterior como en el caso del salario, por lo que la retribución puede consistir en una prestación en especie.

El monto de los honorarios será el que pacten las partes “cuota litis”, o en su defecto el que determine la costumbre, en atención a la importancia del asunto, o



la ley en el caso de que exista algún tipo de arancel al respecto. Asimismo debe cubrirse este importe en el domicilio del profesionista, salvo pacto en contrario, al tiempo del término de los servicios o de acuerdo al pacto, independientemente del resultado de los mismos, salvo pacto en contrario.

Por otra parte existen los criterios sostenidos por algunos tribunales en forma de tesis, de los que se desprenden los siguientes elementos objetivos y subjetivos para el caso del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales.

- 1.- Que la persona sea un profesionista.
- 2.- Que el servicio se preste con sus propios medios.
- 3.- Que el servicio se determine expresamente
- 4.- Que se cuente con libertad para realizarlo, en el aspecto de temporalidad, Profesional y económico.

1) Que la persona sea un profesionista.

Como ya hemos venido diciendo los servicios profesionales únicamente podrán ser prestados por las personas que detenten un grado superior de estudios, o bien requieran para su ejercicio profesional de un título profesional y cédula con efectos de patente, de conformidad con la ley de profesiones.

Cuando los servicios se presten a alguna persona moral o bien a alguna dependencia gubernamental, éstos se prestarán bajo las mismas condiciones, que para las personas físicas y se atenderán las mismas reglas en cuanto al criterio de subordinación contenido en el último párrafo del artículo 2605.

2) Que el servicio se preste con sus propios medios.

Se hace referencia a que en el ejercicio profesional, el profesionista cuente con el respaldo de los conocimientos adquiridos durante el desarrollo de sus estudios profesionales, así como de aquellos aprendidos durante la práctica profesional.

Además de poner a disposición del cliente sus conocimientos, debe utilizar su propia infraestructura económica y ponerla al servicio del cliente por ejemplo local de oficinas, máquinas de escribir o computadoras, personal humanos, etc.

### 3) Que el servicio se determine expresamente

Cuando un profesional ofrece sus servicios y éstos son contratados por el cliente, los mismos únicamente se van a limitar a la actividad que desempeña el profesional en su campo de trabajo no pudiendo disponer de él o de su tiempo de manera distinta a la establecida por la naturaleza del servicio.

### 4) Que cuente con libertad profesional y de temporalidad.

El profesionista como experto en la materia objeto de la prestación del servicio, va a desarrollarlo con total independencia, no estando sujeto a supervisión o vigilancia de ninguna clase y dedicando el tiempo que considere pertinente, sin estar sujeto a horario establecido alguno.

## **3.2.3 LEGISLACIÓN APLICABLE**

La legislación aplicable para el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, está constituida principalmente por la siguiente :

### A) CONSTITUCION

El artículo 5° de la Constitución General de la República establece la libertad de trabajo y las limitaciones a éste, como son: que alteren el orden público, vayan en

contra de la moral o buenas costumbres y las limitaciones al ejercicio de actividades que requieren título profesional para su ejercicio.

## B) LEY DE PROFESIONES

La cual es reglamentaria del citado artículo constitucional, este ordenamiento determina que tipo de profesiones necesitarán de cédula profesional para su ejercicio, de manera limitativa.

Establece la forma de obtener esta cédula de patente, la forma en que se revoca, determinados deberes de los profesionistas, así como determinados procedimientos relacionados a su actividad.

## C) CÓDIGO CIVIL

Ordenamiento que crea y regula el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales determinando así mismo las reglas generales que regulan la relaciones de carácter civil derivadas del mencionado contrato, sin embargo cabe mencionar que la regulación actual es insuficiente, teniendo en cuenta la trascendencia de dicho contrato.

## D) CÓDIGO PENAL

Que es el ordenamiento encargado de la determinación de la conducta de los individuos que constituya delito, por lo que se relaciona con los delitos de usurpación de profesiones artículo 250, 232 (prohibición a los abogados para patrocinar a ambas partes en intereses opuestos) y demás conductas que pudiesen constituir delitos en relación al ejercicio de las profesiones.

### **3.2.4 NATURALEZA JURIDICA**

Aunque en ocasiones se confiere al profesionalista o profesor un mandato para que realice determinados actos jurídicos, como en el caso de un abogado a quien constituye mandatario judicial o de un ingeniero a quien se otorga poder para que realice determinados actos jurídicos ante las autoridades o frente a terceros, sin embargo, no puede confundirse el contrato de prestación de servicios profesionales con el contrato de mandato, ya que en aquél los actos que realiza o los servicios que presta el profesionalista no son necesariamente actos jurídicos. Ni los médicos, ni aun los abogados y los notarios, son por fuerza mandatarios de sus clientes, pues no realizan siempre por cuenta de éstos actos jurídicos, ni obran por cuenta de ellos, sino simplemente ejercen su profesión y obran en nombre propio, aunque su trabajo aproveche a otra persona. La coexistencia, pues, en ocasiones de estos dos contratos con respecto a la misma persona no autoriza a confundirlos.

### **3.3 OBLIGACIONES DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS**

Las obligaciones a cargo del profesionalista pueden ser las cuatro siguientes:

- 1) Obligación: Prestar el servicio convenido, poniendo todos sus conocimientos científicos y técnicos al servicio del cliente en el desempeño del trabajo convenido. En casos urgentes, los servicios deben prestarse a cualquier hora y en el sitio que sean requeridos, si este último no dista más de 25 Km, del domicilio del profesionalista.
- 2) La negligencia, la impericia o el dolo del profesionalista lo hacen incurrir en responsabilidad hacia el cliente. Esta responsabilidad consiste en perder el

derecho al cobro de honorarios y obligarle al pago de daños y perjuicios, cuando una sentencia judicial o laudo arbitral declaren que el profesionista incumplió dicha obligación.

- 3) Guardar secreto sobre los asuntos que sus clientes le confíen, salvo los informes que deba proporcionar conforme a las leyes respectivas. El incumplimiento de esta obligación ha sido sancionado, además, en el Código Penal. Esta obligación es respetada por las autoridades judiciales, ya que los profesionistas no pueden ser obligados a declarar como testigos sobre asuntos protegidos por el secreto profesional, si bien en los juicios mercantiles se permite articular posiciones al abogado y al procurador sobre hechos personales y que tengan relación con el asunto. Acerca de esta obligación, es oportuno mencionar que las compañías de seguros recaban previamente del solicitante de un seguro de vida una constancia de dicho solicitante para que cualquier médico que haya atendido a ese solicitante de algún padecimiento anterior, pueda informar de esto a la mencionada compañía.
- 4) Erogar las expensas o gastos que sean necesarios para el desempeño del servicio profesional, sin perjuicio de que por un pacto expreso en contrario quede obligado el cliente a anticipar dichas expensas o gastos. Cuando el profesionista hace estas erogaciones tendrá derecho de que estas le sean reembolsadas por el cliente, con el rédito legal desde el día en que se hicieron, a menos que se hubiere pactado que tales expensas o gastos quedaran incluidos en el monto de los honorarios.
- 5) Sólo cuando el profesionista sea abogado y aunque no sea mandatario del cliente, está obligado además a no patrocinar o ayudar a diversos contendientes o partes con intereses opuestos en un mismo negocio o en

negocios conexos, ya que el incumplimiento de esta obligación lo hace incurrir en el delito de prevaricato previsto en el Código Penal ( artículo 232, fracción I). Sin embargo, nada impide que pueda patrocinar a varias partes que tengan comunidad de intereses y no sean ellas contrapartes entre sí.

Las obligaciones fiscales de los prestadores de servicios consisten básicamente en las siguientes:

- a) Inscribirse en el registro federal de contribuyentes.
- b) Expedir comprobantes de los ingresos que perciben.
- c) Presentar declaraciones provisionales y anuales.
- d) Llevar contabilidad simplificada.

a) Inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes.

El código Fiscal de la Federación establece como obligatoria la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes de conformidad con el artículo 27 y 14 de su reglamento y 84 fracción I de la ley de Impuesto Sobre la Renta, en los casos en que los contribuyentes deben presentar declaraciones periódicas y expedir comprobantes de las actividades que realicen como es el caso de la prestación de servicios profesionales.

En el caso de los prestadores de servicios que obtienen sus ingresos por honorarios la inscripción se realiza previa solicitud y el llenado de la forma RH1 que deberá contener datos de identificación, domicilio, actividad y situación fiscal actual, a fin de obtener su registro y el formato de su cédula fiscal impresa misma que deberá estar en los llamados “recibos de honorarios”, asimismo esta obligado a presentar aviso de :

- 1.- Cambio de domicilio fiscal.
- 2.- Aumento o disminución de obligaciones fiscales.

- 3.- Suspensión de actividades.
- 4.- Reanudación de actividades.
- 5.- Apertura de sucesión.
- 6.- Apertura o cierre de establecimientos o locales.

Cabe mencionar que al efectuarse el registro no se otorga una debida orientación fiscal y contable al contribuyente respecto al correcto encuadramiento de sus actividades y de las obligaciones a las que habrá de sujetarse como persona física y con ello se crean confusiones e incertidumbre respecto de sus obligaciones fiscales.

- b) Expedición de comprobantes de los ingresos que percibe.

Obligación que esta fundamentada en el artículo 58 fracción II de la ley del Impuesto Sobre la Renta, 29, y 29 – A del Código Fiscal. Este último determina los requisitos que deben reunir los comprobantes que son:

- 1.- Deben contener el nombre denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del registro federal de contribuyentes.
- 2.- Debe estar impreso el número de folio.
- 3.- Lugar y fecha de expedición.
- 4.- Clave del RFC de la persona a favor de que se expida.
- 5.- En el caso de prestadores la descripción de servicio que se presta.
- 6.- El importe en número y letra.

- c) Declaraciones Provisionales y anuales.

Las personas físicas que obtienen ingresos por honorarios están obligadas a presentar declaraciones provisionales y anuales de acuerdo con el artículo 58 fracción V, 86 y 139 de la ley del Impuesto Sobre la Renta, para efectos de cumplir con el impuesto establecido.

La declaración provisional deberá efectuarse trimestralmente, mediante el formato “pagos Provisionales, parcialidades, y retenciones de impuestos federales” en las sucursales bancarias.

El calculo del impuesto se determinará de acuerdo a lo establecido en el artículo 86 de la ley del Impuesto Sobre la Renta, de acuerdo a la base gravable para el impuesto, que se obtiene restando del total de los ingresos obtenidos durante el trimestre las deducciones autorizadas e indispensables para su obtención.

En el caso de personas morales obligadas a la retención de 10 % de los ingresos las personas a su servicio, deberán otorgar constancia de las mismas que habrán de considerarse para efectos fiscales como pagos provisionales a favor del contribuyente.

#### DECLARACION ANUAL.

La declaración anual del Impuesto Sobre la Renta para las personas físicas está fundamentado en el artículo 58 fracción VIII de la ley, deberá realizarse en el periodo comprendido del primero de Febrero al treinta de Abril del siguiente año al que se obtuvieron los ingresos.

El calculo del impuesto se realiza de la siguiente manera: Al total de los ingresos por honorarios percibidos se les restan los gastos que señala la ley estrictamente y la proporción de las inversiones que se hayan efectuado para obtener el ingreso y las deducciones personales que señala el artículo 140 obteniendo así la base gravable, a la diferencia se le aplica la tarifa actualizada del artículo 141 de la ley del Impuesto Sobre la Renta, el subsidio (según sea el caso) obteniendo así el impuesto correspondiente.



Cabe mencionar que la tarifa actualizada a la que se hace mención la da a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Diario Oficial de la Federación.

d) Llevar la contabilidad simplificada.

De conformidad con el artículo 28 fracción I del Código Fiscal, 26, 27, 28 de su Reglamento y 58 fracción I de la ley del Impuesto Sobre la Renta, es obligación de los prestadores de servicios profesionales, llevar contabilidad de sus ingresos, en concordancia con el artículo 33 y 34 del Código de Comercio<sup>26</sup>.

Para tal efecto se considerara que la contabilidad se integra por los registros y sistemas contables, cuentas especiales, libros y registros sociales, sistemas electrónicos y manuales de registro fiscal, documentación probatoria, y comprobantes de haber cumplido con las disposiciones fiscales.

El reglamento del Código Fiscal determina la forma en que debe cumplirse con la obligación, pudiendo optar el contribuyente por el sistema manual, el mecanizado o electrónico ( como en el caso de cajas registradoras) siempre que se cumplan con los requisitos que se establecen para cada uno.

La forma más usual en que el contribuyente cumple con esta obligación es mediante el libro diario de registro, en la cual la información es registrada de manera manual, en libros empastados, foliados, y autorizados por las autoridades hacendarias para su uso y en él se registran las operaciones efectuadas cada día, en forma cronológica y evitando que una operación se deje de registrar.

## LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

---

<sup>26</sup> Ley del Impuesto Sobre la Renta

La otra legislación involucrada en los aspectos fiscales del llamado Régimen de Honorarios es la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la cual como ya se ha mencionado anteriormente grava, pero desde una perspectiva distinta la Prestación de Servicios Independientes, teniendo las siguientes características.

#### OBJETO DEL IMPUESTO DE LA LEY DEL IVA.

De conformidad con el artículo 2° fracción II de la ley del IVA la actividad conocida como prestación de servicios se encuentra gravada con este impuesto.

El artículo 14, al contrario de la ley del Impuesto Sobre la Renta define que habrá de considerarse como prestación de servicios independientes.<sup>27</sup>

ARTICULO 14 para efectos de esta ley se considera prestación de servicios independientes.

I.- La prestación de obligaciones de hacer que realiza una persona a favor de otra, cualquiera que sea el acto que le de origen y el nombre o clasificación que a dicho acto le den otras leyes.

Esta ley hace especial énfasis en no considerar actividad gravada la prestación de servicios subordinados ni aquellos honorarios que se le asimilen.

#### TASA

La determinación del impuesto al valor agregado está a cargo del propio contribuyente, para ello la autoridad señala la forma en que éste debe hacerla, proporcionándole lo que en materia fiscal se denomina tasas del impuesto.

---

<sup>27</sup> Ley del Impuesto al Valor Agregado

Para el caso del impuesto al valor agregado, la determinación de la tasa del impuesto es del tipo conocido como de cuota fija, ya que se establece un porcentaje específico sobre el importe de la remuneración que recibe el que presta el servicio, fijándose para tal efecto un porcentaje, el cual es del 15 %.

## **OBLIGACIONES DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS RESPECTO A LA LEY DEL IVA.**

Las obligaciones fiscales de los prestadores de servicios respecto a la ley del IVA, son las mismas que se vieron anteriormente en el caso de la ley del impuesto sobre la renta en virtud que tienen un mismo hecho generador que consiste en la prestación de servicios independientes, salvo sus excepciones por ejemplo un doctor que debe pagar Impuesto Sobre la Renta y no así Impuesto al Valor Agregado, por lo que únicamente nos concretaremos a mencionar las obligaciones brevemente.

- a) Inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes.
- b) Expedir comprobantes de los ingresos que perciben.
- c) Presentar declaraciones provisionales y anuales.
- d) Llevar contabilidad.

- a) Inscribirse en el registro federal de contribuyentes.

El Código Fiscal de la Federación establece como obligatoria la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes conformidad con el artículo 27 y 14 de su reglamento, en los casos en que los contribuyentes deben presentar declaraciones periódicas y expedir comprobantes de las actividades que realicen, como es el caso de la prestación de servicios profesionales y concretamente en el caso del Impuesto al Valor Agregado, la obligación de expedir comprobantes se establece en el artículo 32 fracción III y la de presentar declaraciones en la fracción IV del mismo artículo.

b) Expedir comprobantes de los ingresos que perciben.

Dicha obligación esta fundamentada en el artículo 32 fracción III de la ley del Impuesto al Valor Agregado, 29, y 29 – A del Código Fiscal, este último determina los requisitos que deben reunir los comprobantes que son:

- 1.- Deben contener el nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del Registro Federal de Contribuyentes.
- 2.- Debe estar impreso el número de folio.
- 3.- Lugar y fecha de expedición.
- 4.- Clave del RFC de la persona a favor de la que se expida.
- 5.- En el caso de prestadores, la descripción de servicio que se presta.
- 6.- El importe en número y letra.

c) Presentar declaraciones provisionales y anuales.

Esta obligación se encuentra en el artículo 32 fracción IV de la ley del IVA, para efectos de cumplir con esta obligación, al tiempo de presentar las declaraciones correspondientes al pago del Impuesto Sobre la Renta, se manifestará el correspondiente al Impuesto al Valor Agregado.

d) Llevar contabilidad.

La contabilidad se integra por los sistemas y registros contables a que se refiere la fracción I del artículo 28 del Código Fiscal de la Federación, por los papeles de trabajo, registros, cuentas especiales, libros y registros sociales señalados en el párrafo tercero del mencionado artículo, por los equipos y sistemas electrónicos de registro fiscal y sus registros, por las máquinas registradoras de comprobación fiscal y sus registros, cuando se esté obligado a llevar dichas máquinas, así como por la documentación comprobatoria de los asientos respectivos y los comprobantes de haber cumplido con las disposiciones fiscales.

## CAPITULO 4

### LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

#### 4.1 CATEGORIAS DE TRABAJADORES CONTEMPLADOS EN LA LEY

De acuerdo al artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo aplicado supletoriamente nos dice que se entiende por relación de trabajo:

“Cualquiera que sea el acto que dé origen, a la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.”<sup>28</sup>

También nos habla del contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación es, aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.

Aquí podemos apreciar la naturaleza del contrato de trabajo. “Tres direcciones doctrinales nos señala Pérez Botija<sup>29</sup>:

- a) la que pretende buscar acomodo al contrato de trabajo en los viejos cuadros contractuales;
- b) la que propone una figura sui generis;
- c) la que le niega el carácter de tal contrato.

---

<sup>28</sup> Ley Federal del Trabajo

<sup>29</sup> El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 3ª Edición., Editorial Porrúa. S. A., México, 1975,p. 121.

Entre los que pretenden asimilarlo a otros moldes contractuales, Carnelutti lo considera como una compraventa de energía humana, y García Oviedo<sup>30</sup>, partiendo de la clásica distinción romanística, entre *locatio conductio operis*, arrendamiento de obra, y *locatio conductio operarum*, arrendamiento de servicios, lo equipara a este último: “La mayor parte de las gentes dice no posee otro medio de existencia que el salario, y ha de arrendar a otro sus fuerzas para lograrlo.”

Esas concepciones son rechazadas por involucrar en la categoría de cosa, como objeto del contrato, la energía humana, que es inseparable de la propia personalidad. Además no se vende ni se alquila la fuerza de trabajo, sino que se utiliza un recurso inmaterializable – la actividad humana-, donde la persona que realiza el trabajo, el trabajador con su esfuerzo productivo, es el verdadero elemento de la contratación.

El doctor Néstor de Buen, precisa que de la definición de relación de trabajo, que señala la Ley Federal del Trabajo, se obtienen dos elementos los subjetivos y los objetivos: los primeros son el Trabajador y el Patrón; y los segundos son : la prestación de un trabajo personal subordinado y el pago de un salario.<sup>31</sup>

Ahora bien, el artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones del Estado, y los trabajadores de base a su servicio; en esta relación laboral se advierte que el patrón es el titular de la dependencia o institución, sin embargo profundizando un poco más en este artículo debe tenerse en cuenta que los titulares solo son los representantes de los órganos estatales, y que su actuar es el de un funcionario y no tiene el carácter de patrón, cuyo deber es el de regirse en todo momento por los preceptos constitucionales; y que el trabajador tendrá por igual todos los derechos y prerrogativas establecidas en la Constitución Política.

---

<sup>30</sup> Carlos García Oviedo. Tratado Elemental de Derecho Social 2ª Edición. Editorial Victoriano Suárez, Madrid, 1934., p. 117.

<sup>31</sup> Derecho Laboral. Néstor de Buen. Editorial Porrúa, México, 1978. pp. 45.

Sin embargo es necesario precisar que en la definición anterior, sólo se maneja el concepto trabajador de base, sin embargo la relación jurídica burocrática, por los razonamientos mencionados con anterioridad, también se presenta con los trabajadores de confianza, a lista de raya, supernumerarios, etcetera. ya que dicha relación se da entre el trabajador y el titular de la dependencia, sin ser específico en cuanto al acto que le dio origen a la calidad de trabajador al servicio del Estado.

La definición legal está contemplada en el artículo 3° de la Ley Federal del Trabajo Burocrático, la cual nos señala que “el trabajador (al servicio del Estado) es toda persona que preste un servicio físico o intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

Respecto de este artículo podemos advertir que se conceptualiza genéricamente; si comenzamos por el término toda persona, dicho elemento comprende a todos y cada uno de los sujetos que realizan una actividad para el estado, esto es que prestan un servicio a las instituciones burocráticas; y no se determina, ni se define una clasificación de las características que deban tener dichos sujetos, por lo que podríamos decir que dicho prestador de servicios lo puede ser desde un profesionista hasta un mozo, por hablar de un margen.

Por lo tanto al hablar de la relación jurídica entre el Estado y el trabajador, se puede determinar como el enlace entre los preceptos constitucionales relativos a los trabajadores al Servicio del Estado y que la misma doctrina señala; en cuanto a la relación del trabajo existente, se establece la presencia de dos individuos, por un lado el trabajador y por el otro el patrón, si se parte de la definición del laborista Mario de la Cueva, que dice: “la relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto que le dio origen, en virtud de la cual se aplica un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y

normas de la declaración de derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias”,<sup>32</sup> dicho concepto resulta ilustrativo para tratar de determinar la relación trabajador-estado; y así poder distinguirla del derecho laboral privado, para ello se analiza de manera fraccionada.

1.- *Situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono; se podría decir que dicha situación jurídica nace de la relación entre el trabajador y los titulares de las dependencias del Estado.*

2.- *Por la prestación de un trabajo subordinado; mediante la prestación de un trabajo, la ley burocrática señala que éste puede ser físico o intelectual de manera subordinada, entendiéndose por esta el hecho de que el trabajador realice sus funciones sujetándose a la dirección de sus jefes.*

3.- *Cualquiera que sea el acto que le dio origen; el mismo ordenamiento señala, que el hecho de ser considerado como trabajador se acredita mediante nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya.*

4.- *En virtud de la cual se aplica un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la Ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias; lo anterior se reduce al régimen jurídico burocrático.*

El elemento contenido en dicho concepto en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, es favorable para el trabajador por honorarios al servicio del Estado, si tomamos en consideración que en las nóminas de la instituciones burocráticas aparece con la denominación de trabajadores temporales, pues dichos órganos cuentan con un presupuesto en

---

<sup>32</sup> De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, México, p.187.



donde están contemplados sus honorarios; por lo tanto podemos afirmar que de conformidad con lo establecido en este artículo, dicho empleado se puede considerar como trabajador al servicio del Estado, ya que presta un servicio intelectual y figura en las lista de raya o nóminas de los trabajadores temporales.

Así mismo el artículo 4° de la ley citada establece que los trabajadores al servicio del Estado podrán dividirse en dos grupos: los de confianza y los de base y que a continuación los veremos con más detenimiento.

#### **4.1.1 TRABAJADORES DE BASE**

El artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que se debe entender por trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración establecida en el artículo 5° de dicha Ley, y que, por ello, serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.

Ahora bien es necesario detenernos un poco para conocer las características de los trabajadores de base en el régimen burocrático, ya que presentan de manera definida su situación jurídica, ante la relación jurídico-laboral que mantiene con el Estado, la cual teniéndola en cuenta podremos entender el lugar que ocupan los trabajadores por honorarios.

No sería erróneo equiparar la relación laboral de un trabajador de base al servicio del Estado con una relación individual de trabajo, dado que dicho trabajador presenta ciertas condiciones de trabajo y sobre todo lo protege una ley específica y diseñada de manera particular, lo cual no sucede con los otros tipos de trabajadores al tener estos que abocarse a lo que dicha ley les puede conceder de manera muy generalizada.

En toda relación de trabajo es necesario que exista el elemento voluntad, ya que como hemos señalado con anterioridad es de suma importancia que se presente espontáneamente el consentimiento de las partes que entablen dicha relación laboral, tratándose de los trabajadores de base al servicio del Estado, el vínculo que se genera se basa en la espontaneidad de las partes, tanto de la institución como del servidor.

Si entendemos que la base de un trabajador es considerada como una cuestión de definitividad que en una plaza laboral posee un servidor público, es decir posee la certeza de permanecer en la función pública, y predomina el elemento inamovilidad en el empleo, ya que al encuadrarse el trabajador en dicha categoría no podrá ser cesado sino por justa causa, tal y como lo reglamenta el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual señala que por consecuencia el nombramiento o designación sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de la dependencias describiendo las causales que se pudieran presentar.<sup>33</sup>

Los trabajadores de base son reglamentados por la ley burocrática, la cual define y protege sus derechos al considerarlos como servidores públicos, los cuales a su vez son subdivididos en empleados y funcionarios, sin embargo, ello no determina el goce de sus prestaciones, protegiéndolos tanto en materia de seguridad social como de protección al salario.

Actualmente si bien es cierto que las dependencias del Estado tienen registrados en sus plantillas, un número significativo de empleados de base, también lo es que contiene una cantidad elemental de trabajadores de confianza, por honorarios, temporales, etc. , lo cual implica el hecho de tener un empleo por llamarlo de alguna manera basificado.

---

<sup>33</sup> Ley Federal del Trabajo.

Una característica muy importante de los trabajadores de base al servicio del Estado es que predominan los elementos subordinación o prestación de un trabajo personal subordinado, la obligación de cumplir con un horario determinado durante ciertos días a la semana y el pago de un salario, decimos que estos puntos son muy importantes pues en esta tesis sustentamos los beneficios que obtiene el Estado por contratar a personas que están bajo el régimen de honorarios y que más adelante nos daremos cuenta que los anteriores puntos no son contemplados por dichos empleados; los cuales no podemos decir que se presenten en las relaciones de trabajo que se generen entre las dependencias y las diversas categorías de trabajadores.

#### **4.1.2 TRABAJADORES DE CONFIANZA**

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado conceptualiza en su artículo 5° que los trabajadores de confianza son:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II.- En el Poder ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado “B” del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

- d) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

- e) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
- f) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
- g) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Areas de Auditoría.
- h) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en esta áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- i) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
- j) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
- k) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Subsecretario Oficial Mayor, Coordinador General, Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.
- l) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

- m) Los Secretarios particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.
- n) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
- o) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III.- En el poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores : Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero.

IV.- En el Poder Judicial : los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

Sin embargo el artículo 123, inciso B, fracción XIV, señala que la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, y que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social; lo cual se debe tener en consideración al denominar al trabajador “de confianza”, pues de conformidad con lo establecido en este precepto, tal categoría debe estar establecida en el ordenamiento legal correspondiente.

Ahora bien el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, advierte que quedan excluidos del régimen de dicha ley, pero sin embargo disfrutan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, (artículo 123, inciso B, fracción XIV de la Constitución Federal) los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°, los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

Sirve de criterio orientador la Tesis de Jurisprudencia emitida por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.** El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salario caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado “b”, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Amparo directo 3635/78.- Manuel Vázquez Villaseñor. 14 de marzo de 1979. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario : Carlos Villascán Roldán.

Amparo directo 148580.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. 23 de julio de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Julio Sánchez Vargas. Secretario: Jorge Landa.

Amparo directo 662/80.- Secretario de la Reforma Agraria. 27 de abril de 1981. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: F. Javier Mijangos Navarro.

Amparo directo 730/82. Jaime Moreno Ayala. 13 de abril de 1983. Unanimidad de 4 votos. Ponente: María Salmorán de Tamayo. Secretario: Héctor Santana Cruz Fernández.

Amparo directo 1626/82. Secretario de la Reforma Agraria. 3 de agosto de 1983. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Villascán Roldán.

Resulta difícil encontrar o definir a esta categoría de trabajador establecida tanto en la Ley Federal del Trabajo, como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en un principio la fuente más idónea fueron los contratos colectivos de trabajo, lo cual no fue posible al tratar de impedir que los sindicatos designaran a los trabajadores de confianza.

En uno de los primeros proyectos que se presentaron para definirlos se precisó que dicha categoría dependía de las funciones y no de la designación que se le diera al puesto, elaborando así una especie de catálogo que enumera y especifica dichos cargos, sin embargo esta propuesta no prosperó al querer ser modificada dicha lista por el sector empresarial, ya que estos últimos pretendían que se ampliara el número de puestos de confianza.

Posteriormente se trató de conceptualizar partiendo del hecho de que los trabajadores de confianza son aquellos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida de las empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administrativa y vigilancia general, de ahí que se concluya que dicha categoría de trabajo depende de la naturaleza de las funciones, y que dichas funciones sean de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionan con trabajos personales del patrón.

Por otra parte es necesario destacar, que de igual manera el trabajador por honorarios al servicio del Estado, ya es considerado como una figura jurídica dentro de una relación jurídico- laboral; por lo tanto el hecho de no estar reglamentado de manera directa no implica que no goce de la protección de salario ni de seguridad social; ya que es de suma importancia la creación de una ley que formalice dicha relación de trabajo.

### **4.1.3 TRABAJADORES DE LISTA DE RAYA**

Los trabajadores a lista de raya son aquellos que el Estado contrata, solamente por el ejercicio fiscal para el cual son autorizadas las plazas, y su permanencia concluye en el momento en que se haya agotado la partida presupuestal, o bien, se hubiera terminado el trabajo autorizado a desempeñar.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a determinado respecto de este tipo de trabajadores, que si bien el artículo 9° del Estatuto para los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, prevé la existencia de empleados temporales para obras o por tiempo determinado, que son controlados a través de listas de raya, el artículo 44 del mismo ordenamiento establece una norma de manera general en la que determina que ningún trabajador de base al Servicio del Estado podrá ser cesado o despedido sino por justa causa, y añade, que en consecuencia, el nombramiento de esos trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para el Estado en los siguientes casos:

- I.- Por renuncia o abandono del empleo.
- II.- Por conclusión del término o la obra para el que fue extendido dicho nombramiento.
- III.- Por muerte del trabajador, etc.



De lo anterior se puede concluir que un trabajador contratado por el Estado en forma temporal, o bien por obra o por tiempo determinado no puede ser destituido en cualquier tiempo y sólo por la decisión del titular respectivo, en consideración a lo establecido en la fracción II, del artículo 44 que señala, que sólo puede ser cesado por conclusión del término de la obra para el que fue contratado, puesto que de ninguna otra disposición del Estatuto se desprende que por el hecho de que un trabajador esté incluido en lista de raya, puede ser cesado arbitrariamente quedando de hecho fuera de la protección del Estatuto.

Otra tesis señala que los trabajadores al servicio del Estado por el hecho de figurar en las listas de raya, debe considerarse que su puesto no está incluido entre los de confianza, que señala el artículo 4° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y que de igual forma tampoco están exceptuados entre los que quedan comprendidos en el artículo 5° de la ley citada.

#### **4.1.4 TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO SUPERNUMERARIOS**

El trabajador supernumerario, no se encuentra reglamentado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual como su propio nombre lo indica, es aquel trabajador contratado en exceso del número de empleados regulares, nombrado por tiempo indefinido y señalado permanentemente en el presupuesto; de manera que el supernumerario es un trabajador eventual, por lo que se puede considerar que su trabajo no es permanente, y que en cuanto a su designación es temporal, y por tanto no es por tiempo indefinido estando limitada por la duración de necesidades extraordinarias del Estado y, por consiguiente también por partidas presupuestales extras destinadas a cubrir sus emolumentos.

El carácter de trabajador supernumerario, no depende de la naturaleza de los servicios que va a prestar, o de la categoría en que se le va a ubicar como tal, pudiendo existir como supernumerario un Jefe de Departamento o un mozo, y por tanto es de confianza o de base según la naturaleza de su trabajo.

De lo anterior podemos apreciar que se trata de dos conceptos distintos, por una parte el considerar como el trabajador de planta o supernumerario, eventual, temporal o como quiera llamársele, depende de haber sido contratado como definitivo o sólo por determinado tiempo y actividad a desempeñar y sujeto de una partida presupuestal también extra.

De manera frecuente se identifica al supernumerario con el empleado de confianza, pretendiendo con ello excluirlo de la protección de la Ley Federal antes mencionada, sin ningún fundamento válido, si tomamos en consideración que este tipo de trabajador a quien se ha designado para el desempeño de labores no previstas como normales, de acuerdo con los principios establecidos en el citado ordenamiento debe permanecer en su puesto mientras prevalezcan las condiciones que dieron motivo a su designación, y en todo caso mientras subsista la partida que se autorizó para pagar el sueldo del puesto en que se le contrató, salvó en el caso de que dé motivo para ser separado justificadamente.

Respecto de la existencia de inamovilidad del trabajador supernumerario, cabe precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado al caso en concreto, que esta clase de trabajadores, lo son de base por virtud de su nombramiento, pero en su duración están sujetos a las necesidades del servicio y al ejercicio fiscal del Presupuesto en curso en el año del su nombramiento, de manera que su estabilidad depende del servicio mismo dentro del año fiscal y termina cuando finaliza el Presupuesto de Egresos.

Ahora bien, si el año siguiente la plaza que ocupa el trabajador supernumerario, ya aparece en el presupuesto, y se trata de una plaza de nueva creación, el titular

está obligado, de acuerdo con el artículo 41 del Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, o comunicarlo a la Comisión de Escalafón para que la boletine, y previos los requisitos de examen y demás, establecidos en dicho precepto, se nombre al que tenga mejores derechos; sin que deba decirse que el empleado que desempeñaba la plaza en calidad de supernumerario, pueda ejercitar acción alguna en contra del mencionado titular, para ser designado para ocupar la plaza de planta, porque antes tenía que reclamar la boletinación del empleo, a efecto de esclarecer ante la Comisión de Escalafón su derecho a ella y si no lo hizo así, sino que demandó su designación en forma directa alegando que su derecho derivaba de haber servido la plaza como supernumerario.

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SUPERNUMERARIOS, FUNCIONES QUE PUEDEN DESARROLLAR LOS. (ARTS 4° Y 5°)** En virtud de que los empleados llamados supernumerarios son aquellos que el Estado ocupa, además del número regular y permanente de los de planta, para el desempeño de labores extraordinarias de carácter temporal, cuando las circunstancias así lo requieren, y que los gastos que este personal origina se solventa con partidas extraordinarias destinadas al pago de los trabajadores que se encargan de tales labores, dichos empleados pueden ser contratados para desarrollar cualquier clase de servicio que desempeñen los trabajadores de planta. Jurisprudencia: Apéndice 1975, 5ª parte, 4ª Sala, Tesis 279, p. 262.

De igual manera la Suprema Corte de Justicia, ha determinado, que los empleados supernumerarios pueden ser considerados ya sea de base o de confianza, ya que el carácter supernumerario se desprende exclusivamente de una situación concreta o bien de la necesidad presupuestal, la cual limita la vigencia de los nombramientos de esa clase de empleados para el año fiscal que se expidan.

Cuando se trata de despido del trabajador supernumerario, se ha establecido que para que proceda la reinstalación, es necesario que exista la función que le dio origen a dicho empleo, así como la partida presupuestal respectiva.

#### **4.1.5 TRABAJADORES POR HONORARIOS**

Tratándose de los trabajadores por honorarios al servicio del Estado, es necesario realizar un análisis de la ley reglamentaria del apartado “B”, del ya mencionado artículo 123 constitucional, aclarando que se hará únicamente de los artículos que tienen relación con este tipo de trabajador, mismos que al inicio de este capítulo se trataron de una manera muy general, lo cual nos permitirá enfocarlos hacia el tema que nos ocupa, es decir al trabajador por honorarios al servicio del Estado.

En primer lugar es menester determinar si el contrato de prestación de servicios por pago de honorarios, elaborado y utilizado por las dependencias del Estado, al contratar este tipo de trabajador, se encuentra regulado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en segundo y una vez realizado lo anterior, poder precisar si dicha ley burocrática, establece los lineamientos encaminados a regir las relaciones de los individuos que prestan un servicio a favor del Estado.

Uno de los principales objetivos de la ley secundaria del apartado “B”, de la Carta Magna, es la de regir las relaciones entre los Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; de tal forma que el artículo 2° de la citada ley, señala la relación laboral que se genera entre el estado y sus trabajadores, entendiéndose por ésta la que se presenta “entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación”, sin embargo en la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, se delegan facultades a los titulares de las diversas dependencias del Ejecutivo

Federal, por lo tanto el vínculo laboral se establece con el Estado en su carácter de patrón y autoridad al mismo tiempo, lo cual se lleva a cabo a través de sus representantes legales.

De lo anterior podemos decir, que dicha relación presenta dos aspectos, por un lado la relación laboral se establece con el titular de la dependencia del Estado, el cual a su vez para actuar ante el trabajador de una manera más directa, delega facultades en una o más personas físicas, y que en nombre y representación de ésta, realicen todas y cada una de las actividades y funciones del Estado, por lo tanto se establece así una relación entre personas físicas.

Para determinar la relación laboral, a que se refiere el ya mencionado artículo segundo, se puede conceptualizar de igual manera al titular de la dependencia y al patrón, ya que ambos tienen el carácter de individuos principales o de jefes, uno en la dependencia del Estado y otro en su empresa, por lo tanto se podría concluir que el titular de la dependencia y el trabajador son las partes que intervienen en una relación laboral.

Dicho lo anterior, pasaremos a determinar como define la Ley Federal de los Trabajadores del Servicio del Estado, a este tipo de trabajador, el artículo 3° de dicha normatividad, señala que: “ trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”, como ya se dijo con anterioridad la expresión, toda persona, se presenta de manera generalizada, pues en el texto de esta norma no se establece clasificación alguna, por lo que se desprende que el trabajador puede ser cualquier individuo que presta un servicio al Estado, ello es así al no precisarse que deba tener alguna cualidad o algún conocimiento en específico, de tal forma que, el trabajador al servicio del Estado por honorarios, al desarrollar alguna actividad no importando el tipo de esta, y en atención a lo establecido en el artículo tercero, se le considerará como trabajador, ya que señala que lo es toda aquella persona que tenga

nombramiento expedido o que figura en lista de raya de los trabajadores temporales.

Respecto de la característica “que figure en las listas de raya”, y aplicada a los trabajadores por honorarios, podríamos decir que la tiene a su favor, pues si tomamos en consideración que en las nóminas de las dependencias o instituciones gubernamentales, el trabajador por contrato de honorarios al servicio del Estado, esta contemplado con el carácter de trabajador temporal, ya que dicho órgano cuenta con una partida presupuestal destinada para la realización de todas sus actividades, en la cual se incluye el pago al personal por honorarios, que es contratado por un tiempo determinado, o bien, hasta que el presupuesto se haya agotado o hubiera terminado el trabajo autorizado a desempeñar.

El artículo 4° de la ley burocrática, señala que los trabajadores al servicio del Estado pueden ser de base o de confianza, al respecto y en relación con los trabajadores por honorarios, se puede apreciar que estos no están incluidos en ninguna de esas dos categorías, por lo tanto según lo establecido en este precepto no se le puede denominar trabajador, sin embargo debemos tomar en cuenta que, en primer término no es considerado de base, ya que su relación laboral es considerada de manera temporal, y en segundo los trabajadores de confianza son considerados como aquellos que realizan actividades de dirección o administrativas al igual que las del trabajador por honorarios, de no ser así se estaría contraviniendo lo establecido por el artículo 3° de la ley citada, pues señala que trabajador es toda aquella persona que presta un servicio físico o intelectual o de ambos géneros.

Al respecto, la doctrina menciona que el servidor público puede ser considerado como tal, en atención a la naturaleza jurídica de su vinculación en relación civil y en relación laboral, o bien según su rango de funcionarios y empleados. Ahora bien, en cuanto a su relación laboral puede ser: de acuerdo a la duración de su relación laboral de planta y temporales, o bien según el funcionario que los

nombra, la naturaleza de sus labores y por la adscripción pueden ser de confianza o de base.

Por lo anterior, se podría concluir que si bien es cierto que el convenio utilizado para la contratación de los trabajadores por honorarios al servicio del Estado, se encuentra reglamentado en el Código Civil, también lo es que dicho trabajador mantiene una relación contractual de subordinación, con el titular de la dependencia o institución gubernamental; lo cual implicaría por lo tanto que la ley civil no tuviera aplicación alguna, en este tipo de relaciones.

Ahora bien, el artículo 7° de la Ley antes mencionada, establece: Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5°, la clasificación de base o de confianza que les corresponde se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

De lo que podemos deducir que aquellos que se enuncian en la clasificación del artículo 4° no son los únicos trabajadores al servicio del Estado, y da pauta para pensar que existen otros trabajadores que no fueron incluidos dentro de esa clasificación, de lo que podría deducirse que a los profesionistas al servicio del Estado con pago de honorarios les podría ser aplicable el presente artículo, para que se les determine con una denominación específica y se les asignen actividades bien determinadas.

En relación y retomando la clasificación que se contempla en el artículo 4° de los trabajadores, pero conforme a la partida presupuestal, se consideran numerarios, supernumerarios, de base y eventuales; diremos que todas las clasificaciones coinciden y se identifican con los de base y los de confianza.

De manera tal que el trabajador por honorarios al servicio del Estado, tiene su origen en una partida presupuestal designada de manera extraordinaria, pues como ya se dijo, es otorgada a la dependencia o institución gubernamental para

cubrir el total de sus actividades inherentes para su funcionamiento, por lo tanto y para ubicar en algún rubro al trabajador por honorarios, se concluye que a éste, se le debe catalogar como un trabajador temporal al servicio del Estado.

Sin embargo la Ley burocrática, toma en cuenta al trabajador por honorarios pero solo para excluirlo de su tutela, por lo que en opinión nuestra y con fundamento en lo antes expuesto, analizaremos el artículo 8° de dicha ley, con la única finalidad de obtener de él los elementos que beneficien a este tipo de prestador de servicios, y poder determinar así cual es su situación jurídica ante su relación laboral con el Estado.

El artículo 8°, señala que: “Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°, los miembros del Ejército y Armada Nacional de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.”

Del anterior precepto se pueden obtener elementos, que se estudiaran para mayor entendimiento de manera aislada; al inicio del texto se menciona: “Quedan excluidos del régimen de esta ley a los trabajadores...” y finaliza “ y aquéllos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.”; de lo anterior podemos apreciar que el elemento “trabajadores”, nos lleva a pensar que el legislador cataloga a los trabajadores por honorarios como un ente que presta un servicio al Estado, y por lo tanto en ese sentido tiene semejanza con el trabajador de base o de confianza.

En la siguiente parte menciona: “... de confianza a que se refiere el artículo 5°...” por lo tanto y conforme a la clasificación presentada en dicha norma, se puede precisar que encuadran en ella los titulares de las dependencias, ya que estos por



el nivel en que se ubican son catalogados como de confianza, por lo tanto, como ya se mencionó con anterioridad, el trabajador por honorarios realiza funciones de tipo intelectual o administrativas, bajo la subordinación de los representantes de las instituciones gubernamentales, es decir su condición al laborar bajo las ordenes y supervisión de un superior, lo hace perder la posibilidad de ser denominado de manera distinta a la de trabajador.

El derecho laboral, es un derecho social con características propias, y que tiene como finalidad primordial la de proteger a todo aquel individuo que preste un servicio a favor de otro a cambio de una remuneración, sin importar que dicha relación se de entre particulares, o bien entre un particular y el Estado, ya que de no ser así se estaría en contraposición al espíritu de la legislación laboral.

# **CAPITULO 5**

## **VENTAJAS DEL ESTADO**

### **5.1 CONCEPTO DE HORARIO, HORARIO LABORAL Y AUTONOMÍA**

#### **CONCEPTO DE HORARIO**

Horario: Distribución de la jornada de trabajo, impuesta por el patrón, de acuerdo a los requerimientos de la empresa o establecimiento donde prestan su servicio los trabajadores, conforme a las necesidades de la industria o comercio de que se trate y según el trabajo especial que se realice.<sup>34</sup>

Tiempo reglamentario durante el cual el trabajador debe atender las obligaciones consignadas en los contratos individual o colectivo de trabajo.

#### **HORARIO DE TRABAJO**

Se da también el nombre de horario de labores a la fijación de las horas de entrada y salida del trabajo que se desempeña.

Derivado del concepto jurídico “jornada de trabajo” se encuentra el concepto reglamentario “horario de labores” que constituye una facultad del patrón tanto para distribuir en la forma que estime más conveniente para su negocio o activa dicha jornada, como para fijarle al trabajador las horas en que debe estar a su disposición, de conformidad con las condiciones que hayan sido establecidas en el contrato de trabajo., la legislación mexicana fija tres tipos de jornada: la diurna

---

<sup>34</sup> Diccionario de la Lengua Española. Decimonovena edición. Tomo IV

comprendida entre las seis y las veinte horas de cada día; la nocturna, comprendida entre las veinte horas y las seis horas del día siguiente, y la mixta, que comprende periodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el periodo nocturno sea menos de tres horas y media (a. 60 ley federal del trabajo), siendo lo anterior norma para fijar el horario el cual se sujetara a todo trabajador.

Es en el reglamento interior de trabajo, que debe regir en cada empresa o establecimiento, en donde se establece el horario de labores, ya que en el tendrán que indicarse las horas de entrada y salida de los trabajadores, así como el tiempo destinado para las comidas y los periodos de reposo que pueden disfrutar durante la jornada (a 423 fracción I ley federal del trabajo), existen por esta razón diversos tipos de horario, que podemos distinguir, conforme a la naturaleza de la actividad que se realiza, en la siguiente clasificación:

II.- Horario industrial. comprende por regla general dos o tres turnos de trabajo, ya que en las actividades industriales es indispensable utilizar la capacidad de producción que se tenga instalada a sus máximos niveles, tanto para el mejor empleo de la maquinaria y equipo de que se disponga, como para que resulte costeable la inversión que haya sido hecha. los turnos son de ocho horas y se inician a las seis, siete u ocho de la mañana de cada día. puede decirse que aquellos negocios donde se labora en un solo turno constituyen la excepción en esta clase de negociaciones; otros lo hacen durante dieciséis horas, y tratándose de la gran industria o de empresa de servicio, el trabajo no se interrumpe salvo causa de fuerza mayor. Tenemos como ejemplo las industrias petrolera, minera, metalurgia, siderúrgica, eléctrica, las comunicaciones, los transportes, etc.

III.- Horario comercial es el impuesto a la actividad mercantil por las autoridades administrativas del trabajo a efecto de evitar jornadas excesivas o

inhumanas. desde luego existen negocios que por la índole de sus actividades solo emplean unas cuantas horas de labor, ya sea por la mañana o por la noche.

El Estado se beneficia al establecer con un trabajador por honorarios cual será la producción o la meta a alcanzar con su servicio para que una vez que el prestador de servicios profesionales haya cumplido con dicha prestación establecida por día pueda retirarse del lugar de trabajo con la posibilidad de prestar sus servicios en otro lugar o con otra dependencia, es decir que su campo de trabajo y en consecuencia la percepción de ingresos sería mucho mas favorable para el prestador de servicios

El tema del horario de trabajo nos parece excesivamente importante, al menos desde el punto de vista de la Ley Federal del Trabajo. Escasamente se refiere al horario al determinar el contenido del reglamento interior de trabajo. En la fracción I del artículo 423, que inicia la enunciación correspondiente, señala que fijará “Las horas de entrada y salida de los trabajadores, tiempo destinado para las comidas y períodos de reposo durante la jornada”.

En algunos contratos colectivos de trabajo el horario es motivo de preocupación especial. El del Instituto Mexicano del Seguro Social, cláusula 28ª. Indica que los trabajadores de turno discontinuo, esto es, con horario dividido, tendrán derecho a un diez por ciento de incremento sobre su sueldo normal. El de la Comisión Federal de Electricidad señala que los trabajadores de turnos continuos cambiarán de turno semanalmente (cláusula 16-V) lo que procura el reparto equitativo de las incomodidades.

Es importante señalar que la SCJN ha fijado el criterio de que el trabajador tiene derecho al horario, de tal manera que no podrá ser cambiado sin el acuerdo expreso del propio trabajador.

El efecto de un cambio determinado unilateralmente por el patrón del horario del trabajador, sería suficiente para fundar una acción rescisoria. Nos lo dice expresamente la ley (artículo 51), pero bien como falta de probidad patronal, bien como causa análoga a las demás previstas en el mismo artículo, se debe llegar a esa conclusión.

De acuerdo a la definición contenida en el artículo 58 de la Ley Federal del Trabajo, “Jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo”.

Esta concepción de la jornada, que no aparecía en la ley anterior, sólo preocupada por establecer sus límites horarios, vino a modificar el criterio sustentado en la Conferencia de Washington (1919) que consideraba que la jornada se integraba sólo con el tiempo efectivo de trabajo.

Es obvio que el concepto no corresponde solamente a una idea tutelar de los trabajadores. En efecto, su estricta aplicación llevará necesariamente a la conclusión de que la presencia del trabajador en la empresa no se confunde con la jornada, si el trabajador no está “ a disposición del patrón”, en el caso de que se requiera, por mandato de un reglamento interior de trabajo, que para iniciar la jornada el trabajador se encuentre debidamente equipado. En el mismo sentido, tampoco se entenderá que forma parte de la jornada el tiempo que transcurra entre la terminación efectiva del servicio y el aseo del trabajador en instalaciones de la empresa.

De la misma manera, si el trabajador está perfectamente dispuesto para llevar a cabo su trabajo pero por causas que no le son imputables, no puede laborar, como serían la falta de herramientas, materias primas, energía eléctrica, instrucciones en contrario, etc., se entenderá que está cumpliendo su jornada.

Por otra parte no deja de ser contradictorio, sin embargo, con el de jornada, el concepto de salario que de acuerdo al artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo “es la remuneración que debe pagar el patrono al trabajador por su trabajo”.

Una interpretación literal llevaría a la conclusión absurda de que sólo el tiempo de trabajo, durante la jornada, merecería salario.

En realidad, el concepto de salario se refiere a la causa de la prestación y sin duda se entiende que es el trabajo, aunque no se dedique a realizarlo el tiempo de duración de la jornada. En cambio, no se considerará salario lo que se le cubra al trabajador por otros motivos distintos de su labor efectiva. Es el caso, por ejemplo, de las primas por asistencia y puntualidad o los premios por antigüedad que algunos contratos colectivos establecen en beneficio de la lealtad que supone la permanencia en la empresa.

La idea de clasificar a las jornadas de trabajo aparece desde la Constitución cuyo artículo 123, Apartado “A” incluye las jornadas diurna y nocturna. La doctrina suele ser más precisa. Así Manuel Alonso Olea y María Emilia Casas Baanmonde hacen referencia a jornadas normales, reducidas y especiales. Las primeras considerarían la duración diaria, semanal y anual. Las reducidas podrían serlo por ley, reglamento, convenio colectivo o contrato. Las especiales incluirían las continuadas, con pausa durante ellas y las nocturnas

PIE DE PAGINA DERECHO DEL TRABAJO. FACULTAD DE DERECHO UNIVERSIDAD COMPLUTENSE. UNDÉCIMA EDICIÓN. MADRID, 1989, P 245 Y SS.

Considerando las diferentes jornadas previstas en la Ley Federal del Trabajo, se podría intentar la siguiente clasificación:

**JORNADA DIURNA:** Queda comprendida entre las seis y las veinte horas (artículo 60). No puede exceder de ocho horas.

JORNADA MIXTA : Como su nombre lo indica, se forma con parte de la diurna y la nocturna. El período nocturno no puede exceder de tres horas y media. Su duración máxima es de siete horas y media, se considerará jornada nocturna.

JORNADA NOCTURNA: Sus límites son las veinte y las seis horas ( artículo 60) y su duración máxima es de siete horas (artículo 91).

JORNADA REDUCIDA: Se considera así la que corresponde a los menores de dieciséis años, que no puede sobrepasar las seis horas diarias (artículo 17). En algunos casos, cuando se trata de las tripulaciones aeronáuticas, también se establecen jornadas reducidas.

JORNADA ESPECIAL: La ley federal del trabajo (artículo 59) permite una jornada diurna mayor de ocho horas si con ello se consigue el reposo del sábado en la tarde o cualquier otra modalidad equivalente. Es dudosa su constitucionalidad, pero indiscutible la bondad de la solución.

JORNADA ILIMITADA: Se establece, violando las reglas constitucionales, respecto de los trabajadores domésticos ya que la ley sólo exige que disfruten de reposos suficientes para tomar sus alimentos y descansar durante la noche ( artículo 333).

JORNADA EXTRAORDINARIA: El artículo 66 indica que la jornada extraordinaria es la que se prolonga más allá de sus límites legales por circunstancias excepcionales. No podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces en una semana.

JORNADA EMERGENTE: Calificamos de esa manera la que debe cumplir el trabajador, más allá del límite ordinario, en los casos de siniestro o riesgo inminente en que peligre la vida del trabajador, de sus compañeros o del patrón o

la existencia misma de la empresa (artículo 65). No genera derecho a un pago doble sino al mismo pago ordinario (artículo 67).

**JORNADA CONTINUA:** No está definida por la ley. Expresa la idea de que el trabajador durante toda la jornada contratada, se encuentra a disposición del patrón aunque pueda suspender la actividad durante el descanso de media hora a que se refiere el artículo 63.

**JORNADA DISCONTINUA:** Es una jornada dividida de tal manera que el trabajador puede disponer libremente del tiempo intermedio.

## **AUTONOMÍA**

De acuerdo a la definición que nos da el diccionario es el Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política, condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos; potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, providencias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios<sup>35</sup>.

Autonomía deriva de la lengua griega viene de autós que significa sí mismo y nomos que significa ley. Autonomía es, pues la facultad de darse leyes a sí mismo.

La Autonomía concebida, en términos generales como la facultad de darse leyes a si mismo, adquiere, al ser aplicada al orden político, un significado especial: se refiere a la facultad que tiene un pueblo de darse leyes a sí mismo, o sea, de gobernarse así mismo con independencia de gobiernos extranjeros.<sup>36</sup>

## **5.2 SUBORDINACIÓN, COORDINACIÓN Y DIRECCIÓN**

---

<sup>35</sup> Diccionario de la Lengua Española.

<sup>36</sup> Diccionario jurídico Mexicano; Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo I.



## CONCEPTO DE SUBORDINACIÓN

En el siglo XIX, el derecho civil rigió todas las formas de prestación de trabajo; No toda actividad del hombre para otro está regida por el estatuto laboral. De donde nace la necesidad de señalar cuál o cuáles son los caracteres que nos permitan establecer si una prestación de trabajo está regida por nuestro estatuto o si permanece dentro de los marcos del derecho privado.

Algunos criterios diferenciales están definitivamente descartados: la tesis que buscó en la naturaleza del trabajo prestado, intelectual o material, y la que declaró que en la relación de trabajo la prestación se efectúa en beneficio de otro, esta última porque las prestaciones de servicios regidas por el derecho privado, poseen la misma característica. La ley se refirió a la condición de trabajo subordinado que ha de satisfacer la prestación; pero existe otra idea que posee una fuerza considerable, pues proviene de uno de los caracteres fundamentales del derecho de trabajo: nuestro estatuto es un derecho de clase.

El elemento de subordinación sirve para diferenciar la relación de trabajo de otras prestaciones de servicios; ese término es la consecuencia de una larga y fuerte controversia doctrinal y jurisprudencial.

1.- La Ley de 1931 y su interpretación por la jurisprudencia y la doctrina: el artículo 17 definió el contrato de trabajo diciendo que era “ aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servicio personal mediante una retribución convenida”.

La doctrina contenida en los escritos y alegatos de los procesos de trabajo expresaba que la Ley había consignado dos elementos para configurar el contrato de trabajo: la dirección y la dependencia, de los cuales, el primero servía para designar la relación técnica que se da entre el trabajador y el patrono, que obliga a aquel a prestar el trabajo siguiendo los lineamientos, instrucciones y órdenes que reciba, en tanto el segundo se refería a la relación económica que se creaba entre el prestador de trabajo y el que lo utilizaba, una situación de hecho consistente en que la subsistencia del trabajador depende del salario que percibe.

Las consecuencias de esta interpretación repercutieron dolorosamente sobre los trabajadores, pues todos aquellos que tenían alguna otra fuente de ingresos o trabajaban una jornada reducida, se veían excluidos de los beneficios de la legislación laboral.

Desde el año de 1938 se sublevó la doctrina, pues la tesis de la dependencia económica como elemento esencial para la existencia de una relación de trabajo, rompía los principios de nuestro estatuto y nos remontaba a los siglos del feudalismo, ahí donde el siervo era un auténtico dependiente económico del señor. La tesis, dijeron sus opositores, no tiene fundamento alguno en la Declaración de derechos sociales y es contraria al principio de igualdad, pues no se entiende la razón de que la posesión de una renta más o menos pequeña permita introducir una diferencia tan honda entre los prestadores de trabajo.

2.- La Ley de 1970 y el uso del término subordinación: la Comisión compartía el pensamiento doctrinal que obligó a la Corte a cambiar su jurisprudencia, pero se vio colocada ante la necesaria selección de la palabra que convendría emplear en la Ley. Se decidió por el término subordinación, ante todo, para hacer a un lado los que figuraban en la Ley de 1931 y porque se le usaba corrientemente en escritos y alegatos. Pero efectuada la selección, tuvo que enfrentarse a la cuestión fundamental, que consiste en la determinación del significado del término. A ese fin, en la Exposición de motivos manifestó:

El concepto de relación individual de trabajo incluye el término subordinación para distinguir las relaciones regida por el derecho del trabajo, de las que se encuentran reguladas por otros ordenamientos jurídicos. Por subordinación se entiende, de manera general, la relación jurídica que se crea entre el trabajador y el patrono, en virtud de la cual está obligado el primero, en la prestación de sus servicios, a cumplir sus obligaciones y las instrucciones dadas por el segundo para el mejor desarrollo de las actividades de la empresa.

La redacción del artículo 20 de la Ley nueva, que ya conocemos, señala una primera diferencia con la definición de 1931, que nos inicia en el problema de

la naturaleza de la relación de subordinación, pues mientras la Ley vieja mencionaba “la prestación de un servicio personal bajo la dirección y dependencia de otro”, la definición nueva expresa que “el trabajo protegido por la Ley es el subordinado”; un matiz que es manifestación del deseo de desligar la persona del trabajador, que conserva su libertad plena, del trabajo que presta.

Con objeto de penetrar ahora en el problema de la naturaleza de la relación de subordinación, diremos que es una relación jurídica que se descompone en dos elementos: una facultad jurídica del patrono en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue conveniente para la obtención de los fines de la empresa; y una obligación igualmente jurídica del trabajador de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo.

## **CONCEPTO DE COORDINACIÓN Y DIRECCIÓN**

Para poder entender de una manera sistemática estos conceptos hemos de empezar por los significados generales para poder tener una comprensión mas amplia, y de esa manera empezar a bajar a los terrenos de lo particular, específico o especializado; motivo por el cual partimos por el concepto manejado por el diccionario de la Lengua Española de la Real Academia.

Coordinación.- Que es la acción y el efecto de coordinar, es decir disponer de cosas metódicamente. Asimismo debemos entender como coordinar.- El subproceso del proceso de administración que consiste en crear y mantener relaciones entre todos los recursos de la organización, indicando los recursos que serán utilizados en cada actividad específico, y cuando, donde y como se usaran. También es el subproceso del proceso de administración que consistente en estructurar las relaciones entre las autoridades internas, las funciones y las responsabilidades individuales. De la misma manera es el subproceso del proceso de administración que consiste en proporcionar todo lo necesario para el funcionamiento de la empresa, constituyendo el doble organismo material y social de la misma, estableciendo autoridades, jerárquicas, funciones y

responsabilidades a fin de determinar como se va a hacer el trabajo. Es también el proceso para establecer el uso metódico de los recursos organizacionales. Así también se debe entender como el sobproceso del proceso de administración que consiste en unir organizar y armonizar todas las actividades del negocio y las acciones y los esfuerzos de cada miembro y de cada grupo para alcanzar del modo mas eficaz los planes señalados, Es decir que se trata de distribuir ordenadamente el esfuerzo de los grupos, para obtener la unidad de acción en la consecución de un fin común.

Cabe hacer mención que para que exista una buena coordinación se deben tener presentes los fines que se pretenden alcanzar, debiendo entender que los principales fines de la coordinación son el establecer y relacionar todas las actividades y los esfuerzos para trabajar en una sola dirección, utilizando racionalmente los recursos organizacionales, mediante los siguientes pasos:

- 1.- Establecer las principales actividades planeadas para alcanzar los objetivos.
- 2.- Agrupar las actividades en puestos.
- 3.- Asignar los recursos, autoridades y responsabilidad.
- 4.- Relacionar todas las actividades y los esfuerzos para trabajar en una sola dirección.

Algunos autores sugieren 16 guías para coordinar como son:

- 1.- Elaborar y ejecutar el plan operativo en forma juiciosa.
- 2.- Organizar las facetas humanas y materiales de forma tal que sean consistentes con los objetivos, los recursos y las necesidades de la empresa.
- 3.- Establecer una autoridad única, competente y enérgica.
- 4.- Coordinar todas las actividades y los esfuerzos.
- 5.- Formular decisiones claras, definidas y precisas.
- 6.- Establecer una selección eficiente, para contar con administradores enérgicos y competentes y empleados en el lugar en que puedan rendir mejor.
- 7.- Definir las funciones.

- 8.- Fomentar la iniciativa y la responsabilidad.
- 9.- Recompensar justa y convenientemente por los servicios prestados.
- 10.- Sancionar los errores y los descuidos.
- 11.- Mantener la disciplina.
- 12.- Asegurar la consistencia entre los intereses individuales y los de la organización.
- 13.- Reconocer la unidad de mando.
- 14.- Promover la coordinación humana y material.
- 15.- Instituir y efectuar controles.
- 16.- Evitar regulaciones, formalismos y papeleo.

De la misma manera se debe entender por Administración Pública.- La parte de autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado, haciéndolos concurrir al bien común y ejecutando las leyes de interés general.

Ahora bien debemos entender por Dirección.- La acción y efecto de dirigir o dirigirse; camino o rumbo que un cuerpo sigue en su movimiento; consejo enseñanza y preceptos con que se encamina a uno; conjunto de personas encargadas de dirigir una sociedad, establecimiento, explotación etc.; cargo de director; oficina o casa en que se despacha el director o los directivos; señas escritas sobre una carta, fardo, caja o cualquier otro bulto para indicar donde y a quien se envía; mecanismo que sirve para guiar los vehículos; general cualquiera de las oficinas superiores que dirigen los diferentes ramos en que se divide la administración pública.

En lo concerniente y en específico lo que nos interesa es entender la dirección en las relaciones laborales, partiendo de que la dirección la podemos entender como un sinónimo de la administración, y la administración la debemos entender como aquel proceso para lograr las metas de la organización utilizando recursos y trabajando por medio de personas; también se puede entender como aquel

proceso de planear, coordinar, ejecutar y controlar esfuerzos organizada y sistemáticamente para un fin determinado; o también como aquel proceso de planear, coordinar ejecutar y controlar los recursos de una organización para lograr los objetivos de la misma.

Y de manera específica debemos entender como Administración Funcional, aquella división del trabajo de forma tal, que cada persona ejecute la menor variedad posible de funciones, idealmente una sola con la finalidad de mejorar la calidad, productividad y competitividad de la organización.

### **5.3 CONCEPTO DE PRESTACIONES SOCIALES**

Comprenden el salario en efectivo y los bienes (prestaciones en especie) que obtiene un trabajador como producto de una actividad sujeta a una relación de trabajo.

Muchos siglos pasaron para que el vocablo prestación llegara hasta la aceptación que hoy tiene en el ámbito del derecho del trabajo. Inicialmente significó acción de pagar o pago, del latín praestationis. Su origen no se desentiende, desde luego, del latín praestare (prae= delante, stare= estar), proporcionar, entre otras acepciones.

Pero un alcance de la palabra prestación se fue consolidando, precisamente como el objeto o contenido de un deber jurídico. De todo esto se deriva un abanico de posibilidades, puesto que se le considera también como la acción o efecto de indemnizar en dinero, de resarcir en especie o de llevar a cabo un servicio. Refiriéndonos a su expresión pecuniaria, y en función de la consistencia y regularidad con que se entregue, se considera como prestación a la suma única o abono de cantidades o gratificaciones periódicas; también a la pensión que se abone durante bastante tiempo o con carácter vitalicio.

En el derecho del trabajo, bien se sabe, prestación es el acto mismo de realizar los servicios, de llevar a cabo las labores; lo es asimismo la cantidad de dinero en efectivo que se recibe en la expresión monetaria correspondiente, y el conjunto de frutos o géneros entregados al trabajador con el carácter de contraprestación.

Así, tenemos una serie de disposiciones constitucionales y legales que definen y protegen al salario y a las prestaciones que se integran a éste con el carácter de prestaciones económicas indirectas. Al lado de estas últimas existen prestaciones de carácter social y de índole cultural. Sobre todo en el caso de las prestaciones económicas, los mínimos están delimitados constitucional y legalmente; pero en la mayoría de los casos su monto es producto de una conquista de carácter contractual.

Las normas protectoras del salario y las que abren la posibilidad de obtener prestaciones complementarias van desde la Constitución las mismas fracciones V, VI, VII, VIII, IX, XII, XIV, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVII, XXIX Y XXX del apartado A del artículo 123, así como las fracciones I, II, III, IV, V y VI, principalmente, del apartado B hasta la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 82- 116, en especial. Es preciso destacar que el artículo 102 de la Ley Federal del Trabajo se refiere a los caracteres de las prestaciones en especie (apropiadas al uso personal del trabajador y de su familia y razonablemente proporcionadas al monto del salario que se pague en efectivo) y que el 103 bis perfila a un importante organismo que concede créditos baratos a los trabajadores para la adquisición de bienes y pago de servicios (Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, FONACOT).

Diversas prestaciones derivan de las comisiones paritarias y tripartitas constituidas por los factores de la producción. La acción estatal a través de organismos como la LICONSA se traduce en una protección especial de las prestaciones de carácter salarial.

La coyuntura económica actual incide tanto en las prestaciones de contenido salarial estricto como en las que son producto de la negociación colectiva. La crisis, el Fondo Monetario Internacional, y los topes salariales, orientan la acción obrera hacia prestaciones complementarias ( despensa, canasta básica, útiles escolares, ayuda para el pago de renta, colegiaturas, pago total o parcial de los impuestos sobre productos del trabajo, etc.).

### **5.3.1 VACACIONES Y PRIMA VACACIONAL**

La declaración de Querétaro no mencionó las vacaciones, no obstante lo cual algunas leyes de los estados, primeramente la de Durango de octubre de 1922, apoyadas en la idea de que el artículo 123 es únicamente un mínimo de beneficios, incluyeron la institución en sus disposiciones. Dentro del mismo espíritu la recogió la Ley de 1931 en su artículo 82.

Las finalidades de las vacaciones son, para decirlo así, una prolongación del descanso semanal, pues sus fundamentos son los mismos, si bien adquieren una fuerza mayor: un descanso continuo de varios días devuelve a los hombres su energía y el gusto por el trabajo, les da oportunidad para intensificar su vida familiar y social, y hace posible una breve excursión que dé a conocer algunos lugares hermosos o centros de diversión, situaciones que tuvo a la vista la Comisión.

El campo de aplicación de las vacaciones al igual que en el caso del descanso semanal, no era indispensable, éste epígrafe, pero vale la pena decir que la generalidad de un período de vacaciones para todas las actividades, se ratifica expresamente en la Ley para algunos trabajos especiales que requerían una formación adecuada, artículos 199 para el trabajo en el mar y vías navegables, 233 para el aeronáutico, 272 para el de carga y descarga, 259 para los autotransportistas, 272 para los maniobrista, y 328 para el trabajo a domicilio.



Conviene hacer notar que la Ley suprimió las limitaciones que existían en la legislación anterior para algunos trabajos.

La duración del período de vacaciones; la Comisión tomó como base el principio adoptado por la Organización Internacional del Trabajo de que las vacaciones deben aumentar con los años de servicios. El artículo 76 dice:

Los trabajadores que tengan más de un año de servicio disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas, que en ningún caso podrá ser inferior a seis días laborables y que aumentará en dos días laborables, hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios. Después del cuarto año, el período de vacaciones se aumentará en dos días por cada cinco de servicios.

La comisión resolvió en el artículo 77 el debatido problema de los trabajadores de temporada y de los que prestan trabajo discontinuo: tendrán derecho a un período anual de vacaciones en proporción al número de días trabajados en el año.

### **5.3.2 AGUINALDO**

El artículo 87 de la Ley Federal del Trabajo previene que los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que deberá pagarse antes del día 20 de diciembre, equivalente a 15 días de salario por lo menos. Los que no hayan cumplido el año de servicios independientemente de que se encuentren laborando o no en la fecha de liquidación del aguinaldo, tendrán derecho a que se les pague la parte proporcional del mismo, conforme al tiempo que hubieran trabajado cualquiera que fuere éste.

Consideramos infortunada la redacción del artículo mencionado, ya que el mismo previene que el aguinaldo deberá de pagarse antes del día 20 de diciembre, lo que implícitamente autoriza a que se puede pagar desde el mes de enero de cada año.

En realidad debería de ordenarse que el aguinaldo se pague en la primera quincena del mes de diciembre.

Los trabajadores al servicio del Estado tienen, en nuestro país, 40 días de aguinaldo, los cuales se pagan 20 días en la primera quincena de diciembre y otros 20 días en la primera quincena de enero, tiempo durante el cual los trabajadores se encuentran en una deplorable situación económica.

Existe la tendencia a reclamar un aguinaldo de 30 días para los trabajadores que tengan un año de servicios cuando menos, aduciéndose que los 15 días a que se refiere la ley son del todo insuficientes, ya que el trabajador se encuentra literalmente bombardeado en Navidad y Año Nuevo por campañas publicitarias que pregonan la bondad de los productos que se venden.

De llegarse a este supuesto se pretende que se paguen 15 días en la primera quincena de diciembre y los otros 15 días en la primera quincena de enero.

Consideramos justa esta nueva tendencia y ojalá se haga pronto realidad en beneficio de todos los trabajadores con más de un año de servicio. El trabajador que no cumpla el año tendrá derecho al aguinaldo proporcional al tiempo trabajado.

Dentro de la tradición española el aguinaldo ha representado el regalo que se da en Navidad o en la fiesta de Epifanía, también significa el regalo que se entrega en alguna otra fiesta u ocasión. Hoy el aguinaldo es mucho más que un obsequio o un presente, se trata de una conquista de los trabajadores organizados.

Se discute el punto de partida de la palabra aguinaldo. Mientras para algunos proviene del antiguo aguinaldo y éste de la otra variante aguinaldo, es decir, surge de aguinaldo por metátesis (como guirnalda de guirlanda), para otros su origen es incierto, quizá de la frase latina hoc in anno “en este año”, que se empleaba como estribillo en las canciones populares de año nuevo.

En México el aguinaldo fue incorporado a la Ley Federal del Trabajo en 1970, al considerar que el trabajador tiene que efectuar gastos extraordinarios con motivo de las festividades y vacaciones del mes de diciembre, lo que no podrá hacer con su salario habitual, porque éste está destinado a cubrir las necesidades familiares diarias.

El salario que debe ser tomado como base para cubrir el aguinaldo es aquel que se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al obrero por su trabajo (artículo 84 de la Ley antes mencionada).

### **5.3.3 JUBILACIÓN Y PENSIÓN**

La jubilación es el retiro otorgado a un trabajador o a un empleado del servicio público o de la administración pública, por haber cumplido un determinado número de años de servicios, con pago mensual de una remuneración calculada conforme a una cuantía proporcionada del salario o sueldo percibido. Se da asimismo el nombre de jubilación al importe de toda pensión otorgada por incapacidad proveniente de un riesgo profesional o por presentarse ciertas circunstancias que permiten el disfrute de una retribución económica, generalmente establecida en un contrato de trabajo o en disposiciones legales específicas.

La palabra viene del Latín *yobel* que significa júbilo, quizás por la satisfacción que produce a la persona alcanzar tal beneficio.

Antokoletz<sup>37</sup>, apoyado en la legislación argentina, define la jubilación como el derecho de un afiliado a una caja de previsión social, mientras viva, a percibir una suma mensual en dinero; derecho que asegura el Estado al empleado para gozar de una asignación vitalicia y que se ha extendido a otros trabajadores. Para la doctrina francesa la jubilación es únicamente la medida a través de la cual el

---

<sup>37</sup> ANTOKOLETZ, Daniel, Derecho del trabajo y previsión social; derecho argentino y comparado, Buenos Aires, Kraft, 1953, tomo II.

empleador pone fin a un contrato de trabajo por motivos de edad; para la doctrina alemana constituye en principio una forma de separación que da lugar al correspondiente juego de garantías legales o convencionales; y para la doctrina belga, en nuestro concepto la más amplia, es un derecho que debe otorgarse a cualquier trabajador público o privado, como una compensación a su esfuerzo y sus servicios prestados durante un determinado número de años, sin especificación o límite de edad.

La jubilación, en concreto, es la cesación de toda relación laboral que termina al mismo tiempo cualquier contrato de trabajo vigente y que permite al trabajador acogerse a un régimen de retiro a través del cual obtiene una remuneración mensual vitalicia cuando ha alcanzado una edad límite o ha prestado determinado número de años de trabajo a un patrono, sea persona, empresa, o negociación o el propio Estado.

Se ha clasificado la jubilación en tres grupos: a) voluntaria o forzosa; b) ordinaria o por edad, y c) por invalidez o incapacidad.

En el primer grupo, el trabajador o empleado puede proceder a solicitar su retiro cuando ha llenado ciertos requisitos fijados, bien en un contrato colectivo de trabajo, en un ordenamiento jurídico o en una reglamentación especial no propiamente jurídica, como puede serlo un organismo o institución privada o pública, que es quien se encarga de hacer los pagos correspondientes. La característica de la jubilación voluntaria es que el importe de ella puede ser íntegro o reducido; esto es, como ocurre tratándose de los trabajadores al servicio del Estado en México, el solo transcurso de un determinado número de años de servicios (mínimo: 15 años) permite al servidor público retirarse aun cuando no tenga la edad mínima prescrita; al cumplir dicha edad puede solicitar el pago correspondiente en proporción al número de años trabajados y al sueldo que percibía en la época en que voluntariamente se separó. O puede esperar a cumplir

la edad y los años de servicio requeridos para tener derecho a percibir el importe íntegro que legalmente proceda.

La jubilación forzosa la determinan los contratos colectivos o la ley cuando el trabajador alcanza una edad límite previamente fijada (65 o 70 años ) y necesariamente es retirado del trabajo que haya venido desempeñando al llegar a dicha edad. En los contratos colectivos se han venido fijando cláusulas que obligan a los patronos a retirar a aquellos trabajadores que cumplan una edad señalada en la convención respectiva; el objetivo es dar oportunidad a trabajadores jóvenes de ingresar con carácter permanente en una empresa o negociación, y a los demás miembros sindicales la de correr los escalafones y obtener ascensos por antigüedad o capacidad debidamente acreditada.

En las esferas gubernamentales de nuestro país operan dos regímenes: uno para los civiles y otro para los miembros de las fuerzas armadas; tratándose de los primeros solamente en algunas funciones, particularmente los judiciales, existe la jubilación forzosa al cumplirse 70 años de edad; en las demás funciones no existe límite. Pero respecto de los segundos el retiro es facultad que se reserva el Estado y la cual ejerce por conducto de las dependencias que controlan a marinos o militares; la razón estriba en que, de acuerdo con las ordenanzas del ejército y marina nacionales, unos y otros tienen fijada una edad límite para permanecer en activo, con el beneficio de que aquellos que pasen a situación de retiro, ascenderán al grado inmediato únicamente para la obtención de una mayor aportación económica en el monto de su pensión jubilatoria.

La jubilación por invalidez o incapacidad del trabajador, por regla general se sujeta a los siguientes requisitos:

- 1) haber prestado un número mínimo de años de servicios, excepto los casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales;

- 2) encontrarse en estado de invalidez física o intelectual o transitoria que impida al trabajador la realización de sus actividades ordinarias o cualquier otra a la que pudiera dedicarse,
- 3) padecer una incapacidad física o mental que no sea necesariamente proveniente de un riesgo profesional, sino por causas naturales o de otra índole similar que igualmente impidan al trabajador el desempeño de su actividad ordinaria, o cualquiera otra a la que podría aplicarse atento al grado de incapacidad que padezca, y
- 4) si la invalidez o incapacidad es transitoria, en algunas legislaciones, cuando la persona ha llegado a cierto límite de edad y tiene un cierto número de años de servicios, se le otorga lo que en dichas legislaciones se denomina jubilación transitoria.

En nuestro caso no se presenta tal situación porque en los casos de incapacidad temporal el trabajador disfruta normalmente de su salario hasta la recuperación de su salud, que le permita regresar al desempeño de su labor ordinaria.

Finalmente hemos alterado conscientemente el orden que expusimos, para referirnos a la jubilación ordinaria o por edad, por ser la que regula nuestra ley de seguridad social. En efecto, si consideramos como jubilación ordinaria la que normalmente se otorga al trabajador o al servidor público que ha cumplido con determinados requisitos que fijan las leyes de seguridad social, lo único que se requiere para su disfrute es la demostración de ajustarse a ellos. Dice el artículo 63 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que el derecho de pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte de cualquier naturaleza, nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentren en los supuestos señalados por la ley y satisfagan los requisitos establecidos; agrega el artículo 72 que tienen derecho a la jubilación los trabajadores con treinta o más años de servicios e igual tiempo de

contribución al Instituto cualquiera que sea su edad; la jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo regulador que define el artículo 79 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo por haber causado baja. Sin embargo, la cuota diaria máxima para las pensiones y jubilaciones nunca será mayor de veinte veces la cuota mínima vigente en el Instituto, a que se refiere el artículo 78.

En cuanto a la jubilación de los miembros de las fuerzas armadas la situación de retiro es aquella en que son colocados, mediante órdenes expresas, con la suma de derechos y obligaciones fijados en la ley respectiva; sólo los militares con licencia ilimitada, extraordinaria o especial, para ser retirados, deberán presentar una solicitud ante las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, en su caso. El retiro o jubilación se torga mediante una pensión que se define como la prestación económica vitalicia a que dichos elementos tienen derecho cuando concurren en estas circunstancias:

- 1) que el militar haya quedado inutilizado en acción de armas o a consecuencia de lesiones recibidas en ella;
- 2) que haya quedado inútil en otros actos del servicio y conserve una antigüedad de 14 o más años de servicios;
- 3) que haya cumplido 30 años o más de servicios;
- 4) a quienes combatieron en la Heroica Veracruz entre el 21 y 25 de abril de 1914;
- 5) los que combatieron en Carrizal, Chihuahua, el 21 de junio de 1916;

- 6) el personal de la fuerza aérea expedicionaria mexicana que participó en la Segunda Guerra Mundial, formando parte de unidades que combatieron en el lejano oriente, en el periodo comprendido entre el 16 de julio de 1944 y el 1° de diciembre de 1945.y
- 7) el personal de la armada de México embarcado en la flota de Petróleos Mexicanos, durante el tiempo de la Segunda Guerra Mundial.

En situaciones distintas a las anteriores la pensión jubilatoria varía según los años de servicios o causas personales que obliguen a su retiro. La baja del ejército, la fuerza aérea o la armada, extingue todo derecho a reclamar cualquier pensión que se hubiese generado durante la prestación de servicios.

En cuanto a las pensiones es la retribución económica que se otorga a trabajadores o empleados públicos al retirarse de sus actividades productivas, ya sea por haber cumplido determinado periodo de servicios o por padecer de alguna incapacidad permanente para el trabajo. Pago periódico de una cantidad en efectivo que se hace a los familiares o beneficiarios de dichos trabajadores o empleados cuando éstos fallecen y aquéllos reúnen las condiciones fijadas en las leyes, convenios colectivos o estatutos especiales, por tener derecho a tales percepciones. Cuotas asignadas por instituciones de seguridad social a los asegurados o a sus causahabientes cuando éstos hayan llenado los requisitos establecidos para su disfrute.

#### **5.3.4 ANTIGÜEDAD**

La antigüedad en el trabajo es el nombre que se da al reconocimiento del hecho consistente en la prestación de servicios personales y subordinados por un trabajador a un patrón, mientras dure la relación contractual.



Las leyes y códigos laborales atribuyen diversos efectos a la antigüedad en el trabajo, que van desde cantidades en efectivo, preferencia en los ascensos, seguridades en el caso de reducción de la plantilla de trabajadores y otras ventajas, hasta servicios de carácter social.

Existen dos tipos de antigüedad: la genérica, que se obtiene de manera acumulativa, día con día, en tanto que el vínculo contractual no se extinga; y la de categoría, que se circunscribe al tiempo en que se ha ocupado una profesión u oficio y sirve de base para obtener ascensos en el trabajo.

Los trabajadores de planta, los que suplan las vacaciones transitorias o temporales y los que desempeñen labores extraordinarias o para obra determinada, que no constituyan una actividad normal o permanente de la empresa, tienen derecho a que en cada centro de trabajo se determine su antigüedad. En caso de negativa del patrón o de inconformidad con el cómputo, el trabajador podrá ejercitar las acciones correspondientes para que se resuelva jurisdiccionalmente su antigüedad.

El tiempo de prestación de servicios es fundamental para una serie de expectativas de derecho que tiene todo trabajador. Diversas son las disposiciones y previsiones legales y contractuales que avalan el reconocimiento y protección de la antigüedad en el trabajo.

El artículo 132, fracciones VII y VIII de la Ley Federal del Trabajo se refiere a la obligación patronal de expedir constancias escritas del número de días laborados o de los servicios en general; cuando las solicite el trabajador.

Entre las consideraciones que deberán tomar en cuenta los patrones cuando concurren trabajadores en igualdad de circunstancias, destaca la consistente en que preferirá a los que la hayan servido satisfactoriamente por más tiempo ( artículo 154, de la Ley Federal del Trabajo).

Las comisiones mixtas de escalafón de cada empresa, organismo o establecimiento, deberán elaborar un cuadro general de antigüedades, distribuido por categorías de cada profesión u oficio, con el fin de que sirva de base para llevar a cabo los ascensos de los trabajadores. El afectado por una antigüedad mal determinada podrá acudir ante la comisión correspondiente; si subsiste su inconformidad, se encontrará en la aptitud de recurrir la resolución ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

El desarrollo tecnológico ha convertido a la capacitación y al adiestramiento en una necesidad ingente. Así, hoy tenemos la obligación de capacitar y el derecho a capacitarse. La Ley Federal del Trabajo trata de equilibrar en los movimientos escalafonarios a la capacitación y a la antigüedad en el trabajo.

Si el patrón cumplió con la obligación de capacitar a todos los trabajadores de la categoría inmediata inferior a aquella en que ocurra la vacante, el ascenso corresponderá a quien haya demostrado ser apto y tenga mayor antigüedad. En igualdad de circunstancias, se preferirá al trabajador que tenga a su cargo una familia y, de subsistir la igualdad, al que, previo examen, acredite mayor aptitud.

Si el patrón no ha proporcionado capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, la vacante se otorgará a quien tenga mayor antigüedad y, si ésta fuese igual, al trabajador que tenga a su cargo una familia (artículo 159).

La antigüedad en el trabajo es protegida en forma muy especial por la mayoría de las legislaciones, a tal grado que el artículo 161 de la Ley Federal del Trabajo posibilita que cuando la relación laboral tenga una duración mayor de veinte años, el patrón sólo podrá rescindirla por alguna de las causas expresadas en el artículo 47 de dicha ley, que sea particularmente grave o que haga imposible su continuación; el empleador, si así lo decide, puede imponer alguna corrección disciplinaria, siempre y cuando no lesione los derechos que se deriven de la

antigüedad. Será necesario que el trabajador reincida en la falta que motivó la conmutación de la sanción o que cometa otra igualmente grave, para que quede sin efecto esta tutelar disposición.

La prima de antigüedad es una importante prestación que consiste en el otorgamiento de doce días de salario por cada uno de los años de servicios prestados; su importe debe ser cubierto de acuerdo con las modalidades fijadas por el artículo 162 de la ley antes mencionada, disposiciones colaterales y complementarias, los contratos colectivos y los criterios que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia.

Suelen estimarse como derivados de la antigüedad , los derechos de estabilidad en el trabajo; la jubilación, las vacaciones; la expedición de la constancia de servicios, la indemnización en caso de rescisión de la relación de trabajo por causa imputable al patrón o la procedente en el supuesto de incapacidad por riesgo no profesional; la prima de antigüedad; la preferencia frente a la existencia de plazas vacantes definitivas o por una duración de más de treinta días o de nueva creación, o en su caso, la llamada “inmunidad” por faltas leves, cuando el trabajador cuente con más de veinte años de servicios.

En apego a la Exposición de Motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970, cabe señalar, sobre el particular, que “se trata de una prestación que se deriva del solo hecho del trabajo, por lo que, al igual que las vacaciones, debe otorgarse a los trabajadores por el transcurso del tiempo, sin que por ello entre la idea de riesgo; o expresado en otras palabras, es una institución emparentada a la que se conoce con el nombre de Fondo de Ahorro, que es también independiente de las prestaciones otorgadas por el Seguro Social”.

#### **5.4 DECLARACIÓN PATRIMONIAL E ISR**

Declaración patrimonial.- es la obligación que tiene un funcionario público de manifestar o dar a conocer los bienes que posee, así como los que adquiera en

el tiempo que dure el encargo o comisión que desempeñe, ante la autoridad competente, en este caso la Secretaría de la Función Pública .

Así mismo en la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, en su capítulo cuarto, Artículo 80.- Indica que tienen la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 79, bajo protesta de decir verdad, desde el nivel de jefes de departamento hasta el Presidente de la República .

La declaración patrimonial se debe presentar en forma inicial, anual o terminal debiendo realizarse en los plazos indicados por el artículo 81, de la citada ley .

INICIAL : dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión;

CONCLUSIÓN : dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo;

ANUAL : Durante el mes de mayo de cada año deberá presentarse la declaración de situación patrimonial, acompañada de una copia de la declaración anual presentada por personas físicas para los efectos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta , salvo que en este mismo año se hubiese presentado la declaración inicial.

En la declaración inicial y final de situación patrimonial se manifestaran los bienes inmuebles, con la fecha y valor de la adquisición.

En las declaraciones anuales se manifestaran solo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de la adquisición. En todo caso se indicara el medio por el que se hizo la adquisición.

La finalidad de dicha manifestación es evitar la corrupción así como el enriquecimiento ilícito por el desempeño de su función y para tal efecto se aplica lo

señalado en el Art. 84 de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos . que nos indica que cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías .

Cuando estos actos requieran orden de auditoría judicial, la Secretaría hará ante ésta la solicitud correspondiente. Previamente a la inspección o al inicio de la auditoría, se dará cuenta al servidor público de los hechos que motivan estas actuaciones y se le presentaran las actas en que aquellos consten, para que exponga lo que a derecho convenga.

De acuerdo al artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son obligaciones de los mexicanos : contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del distrito federal o del Estado y Municipio en que residan , de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En este orden de ideas el Código Fiscal d la Federación nos indica en el artículo 2º como se clasificaran las contribuciones previo a lo que indica el artículo del mismo código ya que en el se reflejan los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad .

Debiendo entender el impuesto como: las contribuciones establecidas en la ley que deben de pagar las personas físicas y morales , que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III, IV , del precepto legal antes citado.

## **OBJETO DEL IMPUESTO**

Ingreso: es el incremento bruto de activos o disminución de pasivos experimentados por una entidad, con efecto en su utilidad neta, durante un

periodo contable, como resultado de las operaciones que constituyen sus actividades primarias o normales .

Definición jurídica de ingreso: es lo percibido por un individuo, como fruto del capital o remuneración del trabajo. Equivale al conjunto de los derechos de quien lo percibe sobre los recursos disponibles, que le son atribuidos en un periodo dado, sin reducciones de su patrimonio .

Sujetos del ISR: las personas físicas y las personas morales residentes en México respecto de todos sus ingresos.

Los residentes en el extranjero que tengan establecimiento permanente o base fija en el país respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento o base fija .

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley de ISR son residentes en territorio nacional, las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana y las personas físicas que hayan establecido su casa habitación en México

También en el artículo 120 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta nos señala cual es el objeto que se pretende, señalando:

Es objeto de este impuesto gravar los ingresos que perciban las personas físicas por la prestación de servicios profesionales.

Y en sus artículos 121, 121 Bis, y 122 la Ley del Impuesto sobre la Renta nos señala claramente cuales son los ingresos gravados, entendiendo como tales, la prestación de servicios profesionales independientes y aquellos:

- Cuyas remuneraciones no deriven de salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado.

- Prestados en forma independiente por residentes en el extranjero con uno o varios establecimientos permanentes en el país, respecto de los ingresos atribuibles a los mismos.
- Percibidos por la enajenación de obras de arte hechas por el propio contribuyente.
- Percibidos por servicios prestados por agentes de instituciones de crédito, de seguros de fianzas o de valores, los promotores de valores y los de administradoras de fondos para el retiro, y de quienes obtengan ingresos mediante la explotación de una patente aduanal.
- Obtenidos por la explotación directa de obras propias del contribuyente (derechos de autor), sin considerar la parte exenta.
- La diferencia que resulte de restar del principal actualizado por inflación el monto de la quinta, remisión o condonación hecha por instituciones del sistema financiero, cuando se dejen de pagar deudas.
- El monto total de las condonaciones, quitas o remisiones de deudas otorgadas por personas distintas a instituciones del sistema financiero.
- Las cantidades recuperadas por seguros, fianzas o responsabilidades a cargo de terceros, por pérdidas de bienes del contribuyente afectos a su actividad.
- Las cantidades que se reciban para efectuar gastos por cuenta de terceros, salvo cuando se respalden con documentación a nombre del tercero.
- Los intereses cobrados derivados de la actividad sin ajuste alguno.

- Las devoluciones hechas, así como los descuentos y bonificaciones recibidos (cuando por estos conceptos se hubiese efectuado deducción).
- La ganancia por enajenación de activos fijos afectos a la actividad.
- Los ingresos determinados presuntamente por las autoridades fiscales.

Así mismo en el artículo 109, fracción XXVIII, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, refiere que son los Ingresos exentos.

No pagaran el Impuesto Sobre la Renta las personas que obtengan ingresos hasta el equivalente a 20 Salarios Mínimos Generales anualizados del área geográfica del contribuyente por permitir a terceros:

- La publicación de obras escritas de su creación en libros periódicos o revistas.
- La reproducción en serie de grabaciones de obras musicales de su creación.
- La publicación de fotografías o dibujos de su creación en libros, periódicos o revistas.

Siempre que:

- Los libros, periódicos o revistas; así como los bienes en los que se contengan las grabaciones, se destinen para su enajenación al público por la persona que efectúa los pagos por estos conceptos.
- El creador de la obra expida por dichos ingresos el comprobante respectivo que contenga la leyenda “ ingreso percibido en los términos de la fracción XXVIII del Artículo 109 de la Ley del ISR .

La exención a que se refiere este punto no será aplicable cuando:



- Quien perciba estos ingresos :
  - obtenga también de la persona que los paga ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado.
  - Sea socio o accionista en mas del 10 % del capital social de la persona moral que efectúa los pagos .
- Se trate de ingresos que deriven de ideas o frases publicitarias, logotipos emblemas, sellos distintivos, diseños o modelos industriales, manuales operativos u obras de arte aplicado.

## **C O N C L U S I O N E S**

PRIMERA.- El contrato de prestación de Servicios Profesionales es un contrato por virtud del cual una de las partes llamada profesionista, mediante una retribución que toma el nombre de honorario, se obliga a desempeñar un beneficio de otra parte denominada cliente, ciertos trabajos que requieren de preparación de tipo técnico o profesional para su ejercicio.

SEGUNDA.- La relación de trabajo, de acuerdo al artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo se entiende como cualquiera que sea el acto que dé origen, a la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario

TERCERA.- De acuerdo a lo que hemos establecido como relación de trabajo y lo que hemos definido como prestación de servicios profesionales llegamos a concluir que las diferencias entre ambas es que el prestador de servicios profesionales siempre debe ser un profesionista el que preste el servicio mientras que en la relación laboral no importa si es o no profesional en la materia.

CUARTA.- Otra diferencia es que en la prestación de servicios profesionales la retribución que se percibe por la prestación del servicio es un honorario el cual se estipula en el contrato y no es regulado por ningún ordenamiento legal, mientras que en la relación laboral siempre debe de existir un salario especificado por la Ley.

QUINTA.- Se debe entender que la prestación de servicios profesionales son aquellos que el profesionista realiza con plena autonomía, ofreciendo sus servicios bajo los lineamientos del ordenamiento civil, sin encontrarse sujeto a una dirección o subordinación, porque ejecuta cualquier trabajo conforme a su criterio, bajo sus propias normas de

conducta y de acuerdo a planteamientos propios es decir bajo su leal saber y entender, a cambio de honorarios.

SEXTA.- En la actualidad consideramos que nuestro gobierno esta pasando por una situación en la cual, la falta de empleo, nos esta llevando a situaciones como la emigración, los secuestros, robos y problemas más graves como el homicidio y hasta el suicidio.

SÉPTIMA.- El Estado esta constituido por el pueblo, el territorio y la soberanía, todos estos regulados por un sistema de derecho en el que tiene especial relevancia la política, toda vez que en un Estado de Derecho siempre habrá política y en la política siempre estará implícito el derecho.

OCTAVA.- El Estado al tener un presupuesto, el cual tiene que repartir entre todas sus instituciones, estas a su vez tienen que ver como repartirlo siguiendo el objetivo que se pretende alcanzar, sin tener que perjudicar a sus trabajadores que tienen base pues un despido les saldría mas caro que el ocupar otro personal.

NOVENA.- El Prestador de Servicios su objetivo es alcanzar una meta o un objetivo por el cual va a hacer un contrato estipulando el objetivo a alcanzar y sus honorarios que va a percibir; por tal motivo no tiene un horario que cubrir, pues mientras logre su objetivo no importa cuanto tiempo invierta en el diariamente.

DÉCIMA.- Como vemos en la anterior conclusión esto traería muy buenos beneficios para el Estado, pues lo que pretende al contratar un prestador de servicios profesionales es lograr alcanzar una meta y mientras esta se cumpla, le traerá buenas ganancias.

DÉCIMA PRIMERA.- Otro de los beneficios que hemos observado a través del análisis de nuestra tesis es que al no haber una relación laboral con los prestadores de servicios profesionales le traería como consecuencia el no pagar todas las prestaciones que traen consigo una relación laboral.

DÉCIMA SEGUNDA.- Una de estas prestaciones de las que el Estado tendría al contratar personal por honorarios, es llevar una contabilidad simplificada y una administración mas adecuada de los recursos de cada Institución.

DÉCIMA TERCERA.- Otros de los beneficios que hemos estado observando es que el Estado ahorraría más en su presupuesto al no pagar a las Instituciones de Salud, jubilaciones, pensiones o por despidos injustificados.

DÉCIMA CUARTA.- De las diferencias anteriormente mencionadas el Estado obtiene muchas ventajas, pues al no estar regulada la retribución que obtiene el prestador de servicios profesionales; éste puede proponer los honorarios del mismo.

DÉCIMA QUINTA.- Otro de los beneficios del Estado es que al contar con mayor presupuesto, como lo hemos mencionado en anteriores conclusiones, podría contratar a mas personal ya sea como prestador de servicios profesionales o como una relación laboral, y así las Instituciones serían mas eficaces.

DÉCIMA SEXTA.- Una ventaja más para el Estado es que al contratar personal por honorarios este tendría que manifestar el ISR siendo así un contribuyente y no un profesionalista evasor.

DÉCIMA SÉPTIMA.- El Estado tendría la facultad de crear programas y asignar partidas presupuestales para estos, para así contratar a personal por honorarios con un plazo de trabajo determinado.

DÉCIMA OCTAVA.- El objetivo del presente trabajo no es atentar contra el derecho social adquirido en la Ley Federal del Trabajo, simplemente se trata de simplificar la función del Estado y sus Instituciones.

## FUENTES CONSULTADAS

- 1.- Acosta Romero, Miguel, DERECHO BUROCRATICO MEXICANO, 1° edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
- 2.- Acosta Romero, Miguel, DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL, 9° edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.
- 3.- Barajas Montes de Oca, Santiago, DERECHOS DEL TRABAJADOR ASALARIADO, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, UNAM, México, 2000.
- 4.- Burgoa Orihuela, Ignacio, LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, 23° edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.
- 5.- Dávalos, José, CONSTITUCION Y NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, 2° edición, Editorial Porrúa, S.A. , México, 1991.
- 6.- Dávalos, José, DERECHO DEL TRABAJO, 9° edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.
- 7.- De Buen, Néstor. EL DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO EN MEXICO, Editorial, Porrúa, S.A., México, 1994.
- 8.- De Buen, Nestor. DERECHO DEL TRABAJO, Tomo I, 4° edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- 9.- De Buen, Nestor. DERECHOS DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA, Camara de Diputados LVII Legislatura, UNAM, México, 2000.
- 10.- De la Cueva, Mario. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Editorial Porrúa, S.A., México 1979.
- 11.- De Piña Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, 10° edición Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- 12.- De Piña Vara, Rafael. ELEMENTOS DE DERECHO CIVIL MEXICANO, Tomo IV Contratos en Particular, 9° edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.
- 13.- García Máñez, Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, 50° edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1999.
- 14.- Martínez Morales, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO, 13° edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1997.

- 15.- Morales Paulín, Carlos. DERECHO BUROCRATICO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
- 16.- Porte Petit, Eugene. TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1979.
- 17.- R, Ihering, Von. EL FIN DEL DERECHO, 3° edición, Editorial Gongora, Madrid España, 1964.
- 18.- Remolina, Roqueñi, Felipe. EL ARTICULO 123, Ediciones del V Congreso Iberoamericano del derecho del trabajo y de Seguridad Social, México, 1974.
- 19.- Rezzonico, Luis. ESTUDIO DE LOS CONTRATOS Tomo II Editorial Roque de Palma, 3° edición, Argentina, 1969.
- 20.- Rogina Villegas, Rafael. COMPENDIO DE DERECHO CIVIL, CONTRATOS, 5° edición, Editorial Porrúa, S.A. , México, 1986.
- 21.- Sánchez Medal, Ramón. DE LOS CONTRATOS CIVILES, 5° edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- 22.- Sánchez, Narciso. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 3° edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- 23.- Trueba Urbina, Alberto. DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO, Tomo II, Editorial París, México, 1982.
- 24.- Villoro Toranzo, Miguel. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, 12° edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- 25.- Zamora y Valencia, Miguel Angel, CONTRATOS CIVILES, 3° edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.

## **LEYES**

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- 2.- CODIGO CIVIL
- 3.- CODIGO FISCAL
- 4.-LEY FEDERAL DEL TRABAJO
- 5.- LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO
- 6.- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO
- 7.- LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
- 8.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES



## **METODOLOGIA**

- 1.- Anderson, Jonathan; Berry hdurston; Millicn Poole, REDACCION DE TESIS Y TRABAJOS ESCOLARES, Editorial Diana.
- 2.- Baena Paez, Guillermina. INSTRUMENTOS DE INVESTIGACION, Editorial Editores Mexicanos Unidos, México, 1996.