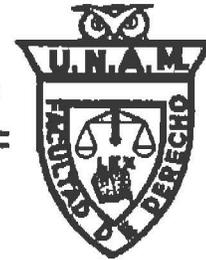




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



El Tributo en la Política Ambiental en México

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

MAESTRIA EN DERECHO

P R E S E N T A:

ANGEL MORALES CHAINE

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico a través del contenido de mi trabajo excepcional.
NOMBRE: Angel Morales Chaine

FECHA: 20-Enero-2008
FIRMA: [Firma]

México D.F. 2008.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

*A dios, por permitirme día a día sentir la vida,
y por la familia que me ha dado.*

*A mi hija Hitandehui, por ser la luz de mi ser, y gracias al gran
amor que le tengo y que me da, me motiva a seguir creciendo
en mi amada, orgullosa y apasionada profesión.*

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Angel del C. Morales y Silvia Chainé, por su amor, apoyo y por no dejarme caer en los momentos difíciles.

A mis hermanos, Luís, Silvia y Patricia, por ser una gran familia y por el impulso para seguir adelante.

A Norma, por la añoranza del pasado, el esfuerzo del presente, y el anhelo del futuro.

A Laura Chong, por estar en mí desarrollo profesional, por tu apoyo, pero sobre todo, por tu amistad y confianza.

A Avril, por tu apoyo para la conclusión de este trabajo.

A mis Sinodales, por que la grandeza de sus conocimientos, la demuestran con su gran sencillez. Gracias.

EL TRIBUTO EN LA POLITICA AMBIENTAL EN MEXICO.

Introducción.

El medio ambiente es un tema de actualidad desarrollado en la sociedad en diversos aspectos, como son en lo científico, tecnológico, legal, operativo, así como en lo político, pero si bien es un tema actual, es preocupante.

En este sentido, los países desarrollados, han tenido un desenvolvimiento muy importante sobre el medio ambiente, al grado que es un componente de sus sociedades y sobre todo, de sus actividades económicas, esto es así, que han desarrollado el concepto de “sustentabilidad” de sus diversos recursos y del medio ambiente.

Lo anterior se ve reflejado en la regulación sobre el medio ambiente, en sus sistemas jurídicos, así como en la suscripción de diversos instrumentos internacionales, donde resaltan las bases y principios, para el desarrollo, compromiso y protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

La regulación en torno al ambiente, ha sido paulatina, a través de los cambios que la propia política de cada país ha establecido, reflejándose la misma, en la reformas constitucionales y legales de sus disposiciones normativas que conforman su derecho positivo, así como en la ejecución y cumplimiento de las mismas, con la finalidad de obtener una debida explotación, protección, conservación y restauración de los elementos que conforman el medio ambiente y los recursos naturales, dentro y fuera de sus territorios.

Derivado de lo anterior, han surgido diversas figuras jurídicas, que plantean diversos aspectos y mecanismos para llevar a cabo la explotación, protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, así como la restauración de la contaminación existente o derivada de la actividad humana, como son entre otros, auditorias ambientales, programas de prevención de accidentes, estudios de riesgo, manifestaciones de impacto ambiental, autorizaciones o permisos para el manejo de materiales y residuos, tributos ambientales, etc.

Ahora bien, las disposiciones que regulan lo referente al medio ambiente y los recursos naturales, desarrollan cada uno de los elementos con los cuales el gobernado o ciudadano tiene derecho y obligación de cumplir, reflejándose en las mismas, la política aplicable en un tiempo y lugar determinado por el país que la establece.

Lo anterior es importante, en virtud de que se ha dado gran importancia a lo que se ha denominado “política ambiental”.

Dentro de éste ámbito, México en las últimas cuatro décadas aproximadamente, ha tenido un desarrollo en la materia ambiental muy importante y acelerada, reflejada en las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a diversas disposiciones legales, así como en la creación de nuevas disposiciones en la materia, que a la fecha, no solamente se otorgan facultades a la Federación, sino de igual forma, a los Estados y Municipios.

Pero lo anterior, resulta insuficiente para México, ya que se considera que aún debe de desarrollarse figuras jurídicas dentro nuestro sistema jurídicos mexicanos, tendente a una exploración, protección, conservación y restauración del medio ambiente adecuado, entre ellas, la figura del tributo ambiental, la cual en los países desarrollados, ha tenido un gran impacto y desenvolvimiento, inclusive dentro de su propio sistema fiscal o tributario.

Por tal motivo, el objeto del presente trabajo, es analizar, establecer y precisar la regulación y disposiciones normativas, que en materia de tributación, se establecen en la política ambiental en México, para lo cual, es importante partir sobre qué es la política ambiental, cómo nace y en dónde se encuentra dentro del sistema jurídico mexicano.

Se ha hecho común referirse a la política ambiental como el medio para llevar a cabo diversas acciones relacionadas con las materias propias del medio ambiente, mismas que se traducen en esfuerzos en pro o beneficio del ambiente, pero que no se reflejan en forma trascendental en la sociedad. La política ambiental es abordada por la doctrina de la materia, así como en los diversos foros nacionales e internacionales, académicos y políticos, pero no se observa una clara determinación, definición o explicación de lo que es la política ambiental, ni tampoco se establece de qué forma puede ser constituida.

Cuando se hace referencia a la política ambiental, se realiza de tal forma, que no se establece que debe de entenderse por la misma, sino que se menciona directamente los elementos, característica y principios que la conforman, desarrollando o explicando cada uno de dichos elementos, pero, insisto, no así a una definición o determinación genérica de la política ambiental.

Por lo anterior, se considera necesario que para precisar qué es la política ambiental, debe partirse por establecer qué es política, para entonces estar en posibilidad de determinar la verdadera conceptualización de la política ambiental, y en su caso, cómo se refleja en las diversas disposiciones jurídica regulatorias sobre el medio ambiente, y con ello, establecer si dentro del sistema jurídico mexicano existe un desarrollo del tributo ambiental.

Es importante resaltar, que lo referente a la anterior, se establecerá simplemente el concepto o los elementos más importantes, así como las ideas que nos permitan partir de lo que es la política, para contar con lo elementos para determinar e identificar, lo que es la política ambiental y sus componentes, así

como precisar dentro del sistema jurídico mexicano, las figuras y características jurídicas de política ambiental.

Posteriormente, contando con los elementos de la política ambiental en México, se establecerá la existencia de la regulación jurídica sobre la figura de la tributación ambiental, o en su caso, precisar los elementos necesarios para alcanzar una regulación jurídica de dicha figura jurídica tributaria-ambiental.

Para alcanzar tal fin, se desarrolla la conceptualización del tributo, estableciendo su concepto o definición, su naturaleza, fines y elementos que la conforman, para con ello establecer claramente que es el tributo ambiental, cuáles son sus características y de igual forma, sus elementos.

Por lo que se analiza lo relativo a las disposiciones que normalizan al medio ambiente en México, para precisar la existencia de una regulación tributaria-ambiental, partiendo de lo que se establece en la materia ambiental por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, continuando con las diversas disposiciones que el Poder Legislativo ha emitido, así como las disposiciones del titular del Poder Ejecutivo.

Por último, bajo la misma perspectiva, se realizará el análisis de las disposiciones de carácter fiscal donde se establezca una regulación sobre el medio ambiente, pero bajo el aspecto y con los elementos no ambientales, sino fiscales, siendo importante destacar lo relativo a los fines fiscales y extrafiscales que tienen los tributos, a sabiendas que el tributo dentro del sistema tributario mexicanos, se regula con fines fiscales, es decir, recaudatorios y el tributo ambiental tiene fines extrafiscales.

Señalando de antemano, que la tendencia tributaria, es tener una finalidad fiscal y extrafiscal, lo que conlleva la necesidad de una reforma constitucional para que se establezca dicha dualidad, situación bajo la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha expresado.

Lo anterior es así, en virtud que si bien las disposiciones ambientales prevén figuras como el estímulo fiscal, la exención, los subsidios, las compensaciones, entre otros, también lo es, que se manejan o desarrollan bajo un esquema netamente fiscal y no ambiental, es decir, bajo los elementos y características que la legislación fiscal, prevé para las cuestiones fiscales, por ende, se estima que puede existir una modificación al sistema fiscal, donde se establezca que la contribución no sólo es para la recaudación de ingresos para el Estado, sino para cubrir, satisfacer y llevar a cabo los fines del mismo.

CAPITULO I. POLÍTICA Y POLÍTICA AMBIENTAL.

1.- CONCEPTO DE POLÍTICA.

Concebir una definición exacta de “política” es una labor difícil de alcanzar, derivado de la amplia y basta doctrina que se ha escrito en el tema, sobre todo por que la misma versa y ha sido abordada desde muy diversos aspectos y puntos de vista; por lo cual es necesario alcanzar una aproximación del concepto de “política”, para contar con los elementos de partida y que se tenga el mejor entendimiento sobre tan amplio tema, aunado a que en la actualidad todo hace referencia a la política, es decir, sobre cualquier tema relacionado con la vida cotidiana, se enlazan de inmediato con la política, por ende, refieren a la política de Estado, a la política fiscal, a la política de partidos, a la política internacional, etc., de ahí la importancia de tener un mejor entendimiento de “política”.

Partiendo de lo expuesto con antelación, la política ha sido analizado y entendida desde diversos aspecto o enfoques durante toda su historia, la “política” ha tenido un desarrollo en su análisis conceptual, desde su origen etimológico, como una actividad, como ejercicio del poder, concebida como el propio Estado, distinguiéndola desde una cuestión teórica y práctica, en inclusive, una política desde un enfoque en el ejercicio de la administración pública.

En este sentido CARL SCHMITT observó hace mucho tiempo que es raro encontrar una definición clara de lo político, y lo cierto es que muchísimos años después, la apreciación de CARL SCHMITT sigue siendo plenamente válida.¹

La elaboración del concepto moderno de la Política, señala ADOLFO POSADA en su Tratado de Derecho Político,² se ha producido como una reacción hacía el punto de vista aristotélico. En ARISTÓTELES, en efecto, la *Política* es una teoría o ciencia del Estado. La reacción a que se refiere, supone la rectificación de la concepción de la Política como oficio de príncipes o arte para el engrandecimiento del Estado.

Pero el Estado, continúa señalando el maestro POSADA, es hoy materia de numerosas disciplinas y profesiones consideradas *políticas*, por referirse al Estado, dicho autor señala:³

“*Política (politics)* se reserva para los asuntos o actividades relacionadas con la marcha actual de los negocios del Estado. Predomina en esta indicación el punto de

¹ Citado por URIARTE, Edume. *Introducción a la Ciencia Política*. La Política en las sociedades democráticas. Editorial Tecnos. Madrid. 2002. p. 17.

² POSADA, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*. Biblioteca de Derecho y de Ciencias Sociales. Tomo Primero. Introducción y Teoría del Estado. Quinta edición. Madrid. 1935. p. 13.

³ Ibidem. pp. 15-17.

vista unitario, si bien con una primera diferenciación, discutible, a mi juicio, si se conserva para la expresión “política” el carácter doctrinal; en este caso, la política será parte de la *ciencia* política; en cambio, si por “política” se entiende sólo la *acción*, aquélla será la política *aplicada*, y en su momento, como veremos, el *arte político*. (V. M’Kechnie, ob. Citada, *intr...*, 2, von Mayr, ob. Cit).

... La política, dice Holtzendorff, completando a Mohl, “tiene por objeto el empleo jurídico y eficaz de los medios de que el Estado dispone realmente para cumplir sus diversos fines, abstracción hecha de la Administración de justicia, o en otros términos, el cumplimiento de las múltiple misión del Estado, teniendo en cuenta la naturaleza de las cosas tal como se presentan y dejando aparte la Administración de Justicia”. (Ob. Cit., página12)... Por de pronto, hay en ella el reconocimiento de los dos elementos, estático y dinámico, del Estado, y además el de la necesidad de atender en la Política, como relación que es de medio a fin, al medio y al fin, es decir, a toda la relación. Pero nos parece que, aun con todo eso, no es exacta. Una definición de la Política que presupone conocido el Estado es, en nuestro sentir, incompleta. La política, *como ciencia*, no es el empleo de los medios adecuados para el cumplimiento de la múltiple acción del Estado, atendidas las circunstancias. Esto es parte de la Política en cuanto ésta puede ser objeto de conocimiento reflexivo, que si se trata de *empleo real* de tales medios, entonces se *hace Política*, y ya salimos de la esfera teórica para entrar en la práctica.”

A pesar de las muchas acepciones que la palabra tiene, debemos reconocer que existe una realidad homogénea de la política. Así, CARLOS FAYT S.,⁴ al señalar tres significados del vocablo, asienta que en primer término es una forma de conducta humana, una actividad que se expresa en relaciones de poder, de mando y de obediencia. Cuando la acción está referida al fenómeno del poder, estamos en presencia de la política práctica, aplicada, o arte político, es decir, de la técnica para adquirir, conservar y acrecentar el poder.

El convenido de esta actividad tiene como eje la idea de la lucha por el poder. Sin embarco, también se presenta como acción de gobernar, cuyo fin básico es organizar y dirigir a la comunidad, analizando la forma en que se conducen los gobernantes para el logro de sus propósitos y metas. Asimismo, la acción política se entiende como empresas comunitaria, con especial referencia a la actividad de los gobernados, de los dirigidos.⁵

En su obra *Teoría de la Política*, el tratadista Carlos Fayt S.,⁶ con la intención de hacer más comprensible el término “política” lo explica en cuatro sentidos diferentes:

⁴ Citado por BERLIN VALENZUELA, Francisco. *Derecho parlamentario*. Fondo de Cultura Económico. Sección de Obras de Política y Derecho. México. 1994. p. 57.

⁵ Idem.

⁶ Ibidem. pp. 58-59.

a) *Concepto amplio o genérico.* “Política” y “político” vistos en estas dimensiones se refieren a toda clase de poder organizado, lo que significa que no deben ser asociados únicamente con el poder del Estado, sino con el de cualquier formación social en la que se establece una relación de mando y obediencia entre los jefes o ejecutivos y los miembros de la misma. Aquí la relación que se presenta es de poder y se convierte en acción política desde el punto de vista genérico en virtud de la vinculación que se da entre los que ejercen la autoridad y los que aceptan someterse a ella.

b) *Concepto específico.* En este sentido el poder político se impone coactivamente y obliga a todos los miembros de la comunidad a respetar sus decisiones, pudiendo hacer uso de la fuerza material si es necesario.

Desde este punto de vista, la política es la actividad humana que se realiza con la finalidad de influir en la organización de la vida estatal mediante el ejercicio del poder.

c) *Sentido vulgar de política.* Este criterio parte de la idea de que la política es la actividad convenenciera y habilidosa del hombre para conquistar el poder, sin importante los medios morales para conseguirlo. En esta acepción el término es usado en relación con el gobierno, con los partidos políticos y con los grupos que pretenden obtener el poder del Estado.

d) *Acepción científica.* Desde esta perspectiva la política es el conjunto de conocimientos sistematizados referentes a la organización y gobierno de las comunidades humanas pasadas y presentes, de sus instituciones y de las diversas doctrinas políticas que han inspirado su desenvolvimiento, tomando en cuenta las relaciones de poder establecidas entre sus miembros.

Como se puede observar, no se conceptualiza a la “política”, sino simplemente se relaciona con diversos aspectos para tratar de dar o entender lo que es política, es realmente complicado y como lo señaló el maestro SCHMITT, es raro encontrar una definición de lo político, por lo que posiblemente describiendo los elementos que envuelven a la “política” se obtenga una mayor comprensión al respecto.

1.1.- Etimológicamente.

La expresión “política” se deriva de la palabra griega *polis* que significa ciudad-estado, que era la base de la organización política de la Grecia antigua. De lo que se sabe sobre la práctica política se puede afirmar que la *polis* abarca todo lo que se relacionaba con el Estado y sus instituciones. Por ende, la política para los antiguos griegos se destaca por la sencillez de su definición: política es todo lo que se hace en relación con el Estado.⁷

⁷ HALUANI, Makram. *La ciencia del control político*. Editorial Alfadil ediciones. Venezuela. 1990. p. 24.

Es decir, la palabra “política” se origina en las palabras griegas *polis*, *politeia*, *política*, *politikè*.

- è *polis*: la Ciudad, estado, el recinto urbano la comarca, y también la reunión de ciudadanos que forman la ciudad;
- è *politeia*: el Estado, la Constitución, el régimen político, la República, la ciudadanía (en el sentido de derecho de los ciudadanos);
- *Ta politica*: plural neutro de *políticos*, las cosas políticas, las cosas cívicas, todo lo concerniente al Estado, la Constitución, el régimen político, la República, la soberanía;
- è *politike (techen)*: el arte de la política.

Para los antiguos, la *política pragmateia* es el estudio o el conocimiento de “la vida en común de los hombres según la estructura esencial de esta vida, que es la constitución de la ciudad”.⁸

ARISTÓTELES define como la asociación de varias aldeas o poblados que posee todos los medios para bastarse a sí misma alcanzando el fin para que fue formada, siendo la más importante de las asociaciones, puesto que comprende en sí a todas las demás.⁹

FRANCISCO JAVIER CONDE¹⁰ señala que la tesis de Aristóteles puede resumirse en las siguientes proposiciones: 1) El hombre es un animal político; 2) Lo es por naturaleza, es decir, por la índole misma de la realidad humana; 3) Lo político afecta moralmente la convivencia, es una forma de convivencia, un modo como el hombre convive con otros hombres; 4) La vida política es la perfección de la convivencia natural; 5) Ese modo de convivir hace posible la perfección del hombre, que politizándose asciende, dando acabamiento y forma a su deficiente naturaleza al moralizarse en *polites*; 6) El *polites* (el ciudadano) está poseído por el *nomos* (ley), es creador de orden, dentro de sí y fuera de sí, con sus acciones.

Por ende la “política” desde su origen o aspecto etimológico, esta relacionada con el Estado y sus instituciones, derivado de la convivencia humana y sus acciones.

1.2.- La política como actividad humana.

⁸ PRELOT, Marcel. *La ciencia política*. Trad. Thomas Moro Simpson. Editorial Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. 1964. p. 5.

⁹ FAYT, Carlos S. *Derecho Político*. Tomo I. Séptima edición. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1988. p. 12.

¹⁰ Cfr. *Ibidem*. pp. 11-12.

Otra forma en que el concepto de política se ha sido visto, es como una actividad humana, esto es, la política, puede estar tan presente como ausente en los asuntos humanos, en este sentido, la política es una actividad en la que personas autónomas participan colectivamente en un ejercicio en el que intervienen todas aquellas acciones, actividades, usos lingüísticos, creaciones de lenguaje en uso, conceptos e ideas que inciden sobre la convivencia y que, combinados configuran la manera de ser de las personas y el modo en que desean ordenar su convivencia.¹¹

En consecuencia, se considera que la política es la actividad que tiene por objeto regular y coordinar la vida social, por medio de una función de orden, defensa y justicia, que mantenga la cohesión y la superación del grupo.¹² Política significa el orden de la cooperación entre relaciones humanas de reciprocidad de toda índole. Hablamos de política económica, financiera, educativa, artística, eclesiástica, social y sobre todo estatal. La política se instaura dondequiera que la cooperación de las acciones sociales respectivas ya no se comprende “por si misma”.¹³

La política entonces, es todo en la actuación humana,¹⁴ es total, es el destino del cual ningún integrante de cualquier sociedad puede escaparse. En este sentido, la política aparece como la relación entre la idea y la acción política, como la motivación, el instrumento y el fin de toda actuación social humana, ya sea dentro o fuera de las estructuras formalizadas de la organización social. De allí que la definamos como toda actividad pública, individual y/o grupal, dirigida hacia el cambio, el fortalecimiento o la reforma de las estructuras vigentes del poder en la sociedad.

Al considerar que la política reencuentra inmersa en la actividad humana, se usa de forma muy polivalente, incluso para designar la política internacional o la política empresarial, la acción legislativa o los forcejeos internos a un partido, las convocatorias electorales o los nombramientos de un cargo administrativo, eclesiástico, académico o judicial. En el corazón del argumento estará la afirmación de que la política está en el centro de *toda* actividad social colectiva, formal e informal, pública y privada, en *todos* los grupos humanos, instituciones y sociedades, no sólo en algunos de ellos, y que siempre ha estado y siempre estará.¹⁵

Señala en el mismo sentido CARLOS S. FAYT en su obra Derecho Político,¹⁶ que la Política es la actividad humana destinada a ordenar jurídicamente la vida social humana. De ella deriva el gobierno de los hombres en la comunidad organizada y consistente en acciones ejecutadas con intención de influir, obtener, conservar,

¹¹ DEL AGUILA, Rafael. *La Política*. Ensayo de definición. Editorial Ediciones Sequitur. Madrid. 2000. p. 20.

¹² SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa. México. 2003. p. 4

¹³ HERMANN HELLER. *El sentido de la política y otros ensayos*. Trad. Maximiliano Hernández Marcos – Encarnación Vela Sánchez. Editorial Pre-Textos. Valencia. 1996. p. 57.

¹⁴ HULUANI, Makram. *Ob. Cit.* p. 25.

¹⁵ BERMUDO, J. M. *Filosofía Política*. I. Luces y sombras de la ciudad. Editorial Ediciones del Serval. Barcelona. 2001. pp. 163-164.

¹⁶ FAYT, Carlos S. *Ob. Cit.* p. 9.

crear, extinguir o modificar el Poder, la organización o el ordenamiento de la comunidad.

Como toda acción voluntaria del hombre, la actividad política proyecta, cristaliza en hechos una conducta, un determinado comportamiento. Pero esa conducta o comportamiento no tiene sentido individual. El acto político es una exterioridad de sentido, un acto de la vida social. La realidad política es realidad humana. Es vida y modo de vivir, de crear estructuras, de perfeccionar la convivencia dentro de la comunidad humana, de ahí que el hombre sea, en su propia realidad, un ser político.¹⁷

A pesar de la diversidad de procesos incluidos bajo la categoría general de "política", es posible detectar un elemento común implícito en todas las formas de actividad política, a saber, el esfuerzo por desarrollar y utilizar el poder social organizado. El poder social organizado se puede definir como aquel tipo de poder que se engendra y mantiene a través de la actividad humana colectiva guiada por una serie de reglas más o menos acordadas explícitamente, y que se transforma en acción por medio de órganos especiales que deciden y determinan esas reglas. El poder político se diferencia de todas las otras formas de poder social en virtud de la función que desempeña al organizarse e incorporarse la acción las actividades interrelacionadas de los habitantes de una determinada área territorial.¹⁸

La actividad del ser humano, ya sea realizada en forma individual o en grupo, conlleva una acción de política, es decir, ésta forma parte en si mismo del ser humano, la interrelación humana es política.

1.3.- La política como poder.

Ahora bien, es conceptualizada la política desde la perspectiva del poder, con lo que se ha aseverado que la esencia de la Política es el Poder. El maestro HERMANN HELLER, señala que la política es acción, actividad, obrar actualizando que cristaliza en normas jurídicas e instituciones que condicionan el Poder, lo vivifican, lo envuelven, lo amplían o lo reducen, en tanto el poder es el objeto de esa actividad, ya se lo conciba como una libre energía (HAURIOU), una voluntad (JELLINEK), la energía de una idea de Derecho (BURDEAU), o el resultado de la relación entre mando y obediencia. A este respecto en su sentido genérico, la Política se vincula a todo tipo de poder organizado, no solamente al estatal.¹⁹

Por otra parte, URIARTE²⁰ cita al MAURICE DUVERGER, quien indicaba que la contienda política se desarrolla en dos planos: por un lado, entre individuos, grupos y clases

¹⁷ Ídem.

¹⁸ HERMANN HELLER. *Ob. Cit.* p. 75.

¹⁹ Ibidem. pp. 10-11.

²⁰ URIARTE, Edume. *Ob. Cit.* pp. 18-19.

que luchan por conquistar el poder, participar en él o influirlo, y, por otro lado, entre el poder que manda y los ciudadanos que lo soportan. Sigue señalando el autor, ésta es la perspectiva de la política que adoptan ROSKIN, CORD, MEDEIROS y JONES en su Tratado de Ciencia Política.²¹

La política, entonces, consiste en la toma de decisiones comunes para un grupo, por medio del uso del poder.²²

Al describirse al Poder, la Política se refiere al Estado, que es una forma del poder político. Según BURDEAU,²³ el Estado es una ordenación del poder político, de acuerdo con el orden social que los hombres pretenden hacer prevalecer. Es decir, la institución en que se encarna el poder político.

En su sentido genérico, la Política se vincula a todo tipo de poder organizado, no solamente al estatal.²⁴

El maestro, ADOLFO POSADA en su Tratado de Derecho Político, nos señala una diversidad de conceptos que diversos autores han vertido sobre política, como son: “BLUNTSCHLI afirma que la Política “es á bien arte que ciencia”; es –dice- “la vida consciente del Estado, la dirección de los negocios público, el *arte práctico del gobierno*”, pero luego añade que la Política es, “además, la ciencia del gobierno”. HOLTZENDORFF razona el doble carácter de la Política, como un arte político (*Staatskunsts*) y como ciencia del Estado (*Staatswissenschaft*). JELLINEK, por su parte, define la Política como “la ciencia práctica del Estado” o “ciencia aplicada”, añadiendo que, “en cuanto ciencia práctica, es a su vez arte”. La ciencia y el arte en la Política, en su sentir, están la una con respecto al otro, en la relación en que se encuentran los principios generales con el arte que los aplica a casos concretos. Y POLLOCK distingue la Política teórica y la aplicada. La política teórica abarca: 1ª., una teoría del Estado; 2ª., una teoría del Gobierno; 3ª., una teoría de la Legislación, y 4ª., una teoría del Estado en cuanto persona artificial, mientras la aplicada se refiere a los objetos mismos de la teórica: Estado, gobierno, leyes y legislación, pero en otra relación y bajo otros aspectos”.²⁵

Con lo anterior ADOLFO POSADA,²⁶ indica que la elaboración del concepto moderno de la Política se ha producido como una reacción hacía el punto de vista aristotélico. En Aristóteles, en efecto, la *Política* es una teoría o ciencia del Estado. La reacción a que se refiere supone la rectificación de la concepción de la Política como oficio de

²¹ Citado por URIARTE Edume, donde se señala: “... adoptan Roskin, Cord, Medeiros y Jones en su Tratado de Ciencia Política, señalan que la Ciencia Política es el estudio de las luchas y de las competiciones para alcanzar el poder del Estado”.

²² W PHILLIPS, SHIVELY. *Introducción a las ciencias políticas*. Quinta Edición. Trad. Jorge Alberto Velásquez Arrellano. Editorial McGraw-Hill. México. 1997. p. 12.

²³ Citado por Carlos S. Fayt. *Ob. Cit.* pp. 10-11.

²⁴ *Ibidem.* p. 11.

²⁵ POSADA, Adolfo, *Op. Cit.* pp. 12-13.

²⁶ *Ibidem.* pp. 13-14.

príncipes o arte para el engrandecimiento del Estado, pero el Estado es hoy materia de numerosas disciplinas y profesiones consideradas *políticas*, por referirse al Estado.

La política es identificada como el propio poder que se ejerce a través del Estado.

1.4.- La política como Estado.

JULIO TOBAR²⁷, indica que las diversas acepciones de la palabra “Política”, por divergentes que parezcan, se refieren al Estado o a la vida del Estado, es decir, la “política” es lo relativo a la organización, fines y funcionamiento del Estado; la línea de conducta, tendencia o programa del Estado respecto de un capítulo cualquiera de la actividad o finalidades humanas (así hablamos de política económica, de política pedagógica, de política social, etc.); y el conjunto de medios que emplea cada grupo de ciudadanos para alcanzar el Poder.

SÁNCHEZ AGESTA²⁸ resume las orientaciones del concepto de la política en tres grupos principales: a) la política es actividad que crea, desenvuelve o ejerce poder; b) la política es lucha, guerra, disyunción. Los partidos del darwinismo o evolucionismo social conciben en la política de esa suerte. La ley de la política viene a ser así la “selección”, el triunfo del más fuerte, la “esencial enemistad”, la distinción entre el amigo y el enemigo;²⁹ c) la tercera significación, la más alta y clásica, es la de Aristóteles, que considera la política como actividad del Estado tendiente a la consecución de bien común.³⁰

Bajo el mismo rubro, la política en su más elevada concepción es una actividad necesaria, en la que coinciden todos los aspectos de la vida social, y porque a través de ella los pueblos se enfrentan a sus problemas y preparan el porvenir, es una actividad creadora cuando se le reconoce como la fuerza específica que anima y fortalece a las formas políticas y al Estado. La actividad humana y sus creaciones, que son su resultado forman la base de la vida política de un pueblo y se encaminan al mantenimiento y desarrollo del poder.³¹

De lo mencionado con antelación, SERRA ROJAS³² distingue los aspectos de la política que caen en el campo de acción de grandes disciplinas como: a) La ciencia política; b) El derecho político; c) Y en diversas teorías, generales o particulares como la Teoría del Estado, la Teoría Política, la teoría del Poder; la Teoría de las Instituciones; y otras.

²⁷ TOBAR DONOSO, Julio. *Elementos de Ciencia Política*. Editorial La prensa Católica. Quito. 1958. p. 1.

²⁸ Vid. *Ibidem*. p. 1.

²⁹ Vid. SCHMITT, Carl. *El concepto de lo político*. Trad. Rafael Agapito. Editorial Alianza editorial. Madrid. 1991.

³⁰ SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*. Novena edición. Editorial Porrúa. México, 1988. p. 78

³¹ *Ídem*.

³² *Ibidem*. p. 79

Razón por lo cual, el concepto de política, como se señala en su Filosofía Política, J. M. BERMUNDO,³³ varía en la historia en función del ideal de comunidad que se persigue; así, suele observarse cierta evaluación histórica del concepto, pasando de una visión ética de la política (fabricación de ciudadanos, realización de la vida buena del hombre), a una visión más jurídica e individualista (defensa de la libertad y de los derechos, optimización de la elección). Pero la verdad es que ya en el mundo clásico, con los sofistas, estoicos y especialmente los epicúreos, irrumpía una concepción que ponía en el contrato, y no en el ideal ético, el fin y el sentido de la política y la ciudad. La política siempre se ha pensado en función de un ideal de ciudad y de vida humana; incluso hoy, cuando la política se piensa fundamentalmente como deliberación democrática, responde a un nuevo ideal, al paradójico ideal de pluralidad de ideales o al de vivir sin ideal.

Por consecuencia, sigue señalando J. M. BERMUNDO, toda la filosofía gira en torno a la elaboración del concepto de “política”. A pesar de su larga historia, tan larga como la filosofía misma, el concepto continúa siendo problemático. Ni siquiera se ha conseguido de forma clara y definitiva distinguir y establecer la relación entre la política y lo político. Sobre el primero, un texto clásico (*La Política*, de Aristóteles) y otros contemporáneos (*L'essence du politique*, de JULEN FREUND), destacan entre los escasos tratados sistemáticos de tipo filosófico en una historiografía fragmentada y dispersa; sobre el segundo, en cambio, hay mayor abundancia y calidad de textos, de la altura de la *República* de Platón; el *Leviatán* de HOBBS, la *Metafísica de las costumbres* de KANT o la *Filosofía del derecho* de HEGEL.³⁴

El maestro SERRA ROJAS en su obra *Teoría del Estado*,³⁵ precisa los conceptos que se han establecido en la doctrina sobre el Estado, señalando los siguientes:

MAURICIO HAURIUO define el Estado como “el régimen que adopta una Nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la república como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común”. Se destaca aquí el elemento finalista: el bien común.

HERMANN HELLER³⁶ define al Estado como “una estructura de dominio duraderamente renovada a través de un obrar común actualizado representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio”. Aparece aquí el poder monopolizado territorialmente, la existencia de un orden jurídico y administrativo organizado como sistema, que descansa sobre disposiciones fundamentales, y la existencia de cuerpo administrativo consagrado a su cumplimiento.

³³ BERMUNDO, J. M. *Ob. Cit.* p.164.

³⁴ *Ibidem.* p. 163.

³⁵ SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado. Ob. Cit.* p. 72.

³⁶ Vid. HELLER, Herman. *Teoría del Estado.* Trad. Luis Tobio, Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1992.

HANS KELSEN³⁷ considera que el Estado es la totalidad del orden jurídico en cuanto constituye un sistema, o sea, una unidad cuyas partes son interdependientes, que descasan en una norma hipotética fundamental. Aquí se apunta a la unidad autónoma de un orden jurídico.

GEORGE JELLINEK³⁸ define el Estado como la "corporación territorial dotada de un poder demandado originario", debiendo entenderse por corporación la síntesis jurídica que expresa las relaciones jurídicas de la unidad de asociación y considerando la corporación como un sujeto de Derecho.

LUÍS SÁNCHEZ AGESTA,³⁹ luego de analizar al Estado como comunidad política histórica y en particular los elementos que la integran, lo define como "una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad". El concepto de Estado tiene aquí una clara significación ética e histórica; el Estado como fruto de un proceso de civilización, es un régimen jurídico para el bien público; no es, por consiguiente, Estado cualquier organización de poder, sino aquella que se basa en el Derecho para la realización del bien común.

HÉCTOR GONZÁLEZ URIBE⁴⁰ define al Estado como una agrupación de hombres que viven de un modo estable y permanente en un territorio determinado y que están ligados entre sí mediante múltiples vínculos de solidaridad: morales, culturales, religiosos, económicos, raciales. Estos vínculos se expresan en leyes, reglamentos, ordenaciones que dan a la vida social un cauce ordenado y pacífico y permiten resolver sin violencia los conflictos que surgen. Hay una autoridad o poder público que unifica, armoniza, coordina, dirige e impulsa los trabajos e iniciativas de los miembros de esa agrupación hacia una meta común. Esa autoridad de normas, presta servicios, protege y ayuda, castiga a los transgresores de las leyes. Y hay, como coronamiento una voluntad constante de buscar en común un fin superior al de cada uno de los hombres en particular. Un fin que mejores a los hombres y les permita alcanzar con mayor facilidad su propio destino.

IGNACIO BURGOA O.⁴¹ define al Estado como una persona moral, suprema omnicompreensiva creada y organizada por el Derecho primigenio que un pueblo determinado se haya dado en su vida histórica. Conforme a su misma naturaleza jurídica, el Estado se integra con la concurrencia de diferentes elementos sin los

³⁷ Vid. KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. Trad. Luís Legaz Lucambra. Ediciones Coyoacan. México. 2004.

³⁸ Vid. JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Trad. Fernando de los Ríos. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 2004.

³⁹ Vid. SANCHEZ AGESTA, Luís. *El concepto del estado en el pensamiento español del siglo xvi*. Madrid. pp. 192.

⁴⁰ Vid. GONZALEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*. Decimatercera edición. Editorial Porrúa. México. 2001.

⁴¹ Vid. BURGOA O., Ignació. *Derecho Constitucional Mexicano*. Decimoactiva edición. Editorial Porrúa. México. 2006.

cuales no podría existir ni concebirse. En el Estado convergen elementos formales, o sea, anteriores a su creación como persona morales pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentran la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno.

La política aparece como una actividad necesaria y constructiva dirigida a mantener el orden y la convivencia, gobernada por ideales elevados, normas y estructuras que se transforman en el devenir histórico. Esta actividad, que se denomina la actividad política o simplemente la política, es la que construye las instituciones y principios relacionados con el gobierno de los hombres. Con este motivo, dice MAURICE DUVERGER,⁴² se ha entablado entre los especialistas una polémica, mientras algunos consideran en todo momento a la política como la ciencia del Estado, del poder organizado en la comunidad nacional, la mayoría de ellos piensa que es la ciencia del poder organizado en todas las comunidades.⁴³

La *Política como ciencia*, es, pues, *la ciencia del Estado*, señala el maestro POSADA,⁴⁴ sin el ánimo de ofrecer una indicación completa de la *Enciclopedia política*, y sólo a fin de señalar un criterio general de sistematización, resume a las disciplinas políticas, que se puede distinguir:

Objeto de todos los estudios político: el Estado.

Política.- Lo relativo al Estado.

Ciencia política.- La Teoría del Estado.

Política aplicada.- La Teoría de la acción política.

Ciencias Políticas, que consideran al Estado íntegramente, desde puntos de vista *totales* diferentes: *Filosofía política.- Historia política.- Ciencia crítica del Estado.- La Teoría del Estado* sintetiza estas disciplinas y utiliza en la construcción de las doctrinas su métodos y resultados.

Capítulos especiales de la Ciencia política.- Teoría del Gobierno.- Teoría de la Representación política.- Teoría de la Constitución.- De los Orígenes del Estado, etc.

Ciencias especiales que recogen relaciones de coincidencia de la Política con otras disciplinas científicas: *Psicología política.- Ética política.- Economía política.- Pedagogía política.- Derecho político, etcétera.*

⁴² Vid. DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Trad. Isidro Molas, Jorge Solé-Tura, José Ma. Vallés, Eliseos Aja y Manuel Gerpe. 5ª. Edición. Editorial Ariel. Barcelona. 1970.

⁴³ SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. Ob. Cit. p. 5.

⁴⁴ POSADA, Adolfo. Ob. Cit. pp. 27-36.

Doctrinas políticas sobre el objeto de otras ciencias, que entrañan puntos de vista de la acción del Estado: Política del Estado.- Política ética.- Política económica.- Política pedagógica.- Política del Derecho.- Política social, etc.

Doctrinas políticas sobre los elementos componentes del Estado: Políticas geográficas, territorial, de utilización de la base física.- Política de la población.- Política estadística.

Como puede observarse, la política esta plenamente identificada como el Estado, observándose desde su creación, en su organización y en su propia actividad.

1.5.- La política teórica y práctica.

La política es una actividad encaminada a la constitución, desarrollo y funcionamiento del poder público. Ella origina la doble relación de gobernantes y gobernados, es un proceso de mando y obediencia. Esta actividad o acción política se traduce en la realización de actos y hechos políticos y los actos materiales que se relacionan con los mismos. Toda esa actividad debe estar vinculada al ejercicio del poder.⁴⁵

La *política como acción* se nos presenta como técnica o política práctica, como acción inmediata, que se genera espontáneamente y que se traduce en el arte o técnica del gobierno.

La política como idea corresponde a la ciencia política o política teórica. Comprende el estudio de los fenómenos políticos para establecer sus relaciones, fijar sus principios y determinar su regularidad.

Por ende la política comprende la delimitación de los fines, y en ese sentido, existe una filosofía política. Su conocimiento busca el deber ser, el por qué de la política, sus fines últimos. No lo que la política es ni cómo actúa, sino lo esencialmente valioso en todos los tiempos y lugares en que la naturaleza humana afronta los problemas de la esencia de su ser político.⁴⁶

Estas diversas acepciones no quiebran la realidad homogénea de la política. En primer término, es una actividad, una forma de obrar, de comportarse. Una forma de la conducta humana. Esa actividad tiene un sentido, una significación que se expresa en relaciones de poder, en relaciones de mando y obediencia. En todos los casos tiene un contenido espiritual. Toma en el sentido de la acción referida al poder, será política aplicada, arte político, política práctica o política "objeto" o simplemente la política como técnica del poder.

⁴⁵ SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política Ob. Cit.* p. 86.

⁴⁶ FAYT, Carlos s. *Ob. Cit.* p. 15.

La acción política presenta tres momentos de un proceso circular, que se completa o no según las circunstancias o trazos esenciales de cada situación. Un primer momento de conquista del poder, un segundo, que corresponde a su ejercicio, y un tercero, representado por el resultado o consecuencia de la conquista y ejercicio del poder y que corresponde a su institucionalización. Es decir, la política como lucha, como ejercicio del gobierno y como empresa colectiva.⁴⁷

La política teórica se denomina también *ciencia política*, pues su finalidad es proporcionar una explicación científica del fenómeno político, analizando sus elementos e investigando sus causas y su fundamentación ética.

Desde la antigüedad clásica se ha transmitido un vasto cuerpo teórico y conocimiento que hoy se engloba la categoría de ciencia política. Sería, sin embargo, imposible formular una definición precisa o del contenido o del método de esta disciplina peculiarmente amplia, puesto que en la denominación “ciencia política” ni el concepto de ciencia ni tampoco el de política tiene una connotación fija.⁴⁸

La política práctica puede considerarse como un arte; el arte del gobierno o arte político desarrollado por gobernantes y gobernados en sus respectivas esferas, con miras a promover la actividad política.⁴⁹

La política práctica persigue un objeto inmediato, se concreta, se personifica, se actualiza. Es una actividad de los ciudadanos para que el Estado se ponga al servicio de la sociedad. La política práctica se refiere al buen gobierno de los hombres, pero se aleja de toda consideración doctrinal, que deja en manos de la política teórica.

La política práctica se orienta en diversos sentidos. Por una parte puede estar gobernada por bellos ideales constructivos para cooperar en una obra social valiosa.⁵⁰

La realidad que está incrustada en la acción política práctica no es la que queremos que sea, sino la que es, tal como las cosas son y presentan; impuestas por los hechos y las condiciones.⁵¹

Política es, por ende, la técnica y práctica de la energía, motivaciones y aspiraciones humanas destinadas a influir en las estructuras del poder y, por consiguientes, a proteger sus intereses, formando así un mercado cooperativo y conflictivo de capacidades y objetivos de los individuos y/o grupos con su respectiva interacción.⁵²

⁴⁷ Ibidem. pp. 17-18.

⁴⁸ HULUANI, Makram. *Ob. Cit.* pp. 87-88.

⁴⁹ PORRUA PEREZ, Francisco. *Ciencia Política*. Decimoséptima edición. Editorial Porrúa. México, 1982. p. 26.

⁵⁰ FAYT, Carlos S. *Ob. Cit.* p. 15.

⁵¹ Ibidem. p. 20.

⁵² HULUANI, Makram. *Ob. Cit.* p. 28.

Política práctica es la actividad encaminada a realizar los fines del Estado.⁵³

La actividad política puede ser constructiva y desembocar en creaciones jurídicas, en leyes, instituciones, órganos que estructuran la vida social, la encauzan y se proponen la realización de elevados fines sociales, la política se consideró como la ciencia práctica del Estado o ciencia aplicada, que estudia el modo cómo el Estado puede alcanzar determinados fines.⁵⁴

La política práctica persigue un objetivo inmediato, se concreta, se personifica, se actualiza es una actividad de los ciudadanos para que el Estado se ponga al servicio de la sociedad. La política se refiere al buen gobierno de los hombres, pero se aleja de toda consideración doctrinal, que deja en manos de la política teórica. La política como actividad, es el conjunto de operaciones realizadas por individuos, grupos o poderes en orden a la consecución del bien público. Primariamente corresponde a los órganos públicos del poder.⁵⁵

En consecuencia, hay un primer desdoblamiento de la *Política*: como *idea* y como *acción práctica*, que corresponde a la diferenciación de la *Política como teoría o ciencia del Estado* y como *arte político*, o bien como *Política teórica* y como *Política práctica*.⁵⁶

Sobre el mismo punto, GARNE⁵⁷ señala que la Política teórica se distingue a veces de la “práctica” o “aplicada”, siendo la primera la que trata de las características fundamentales del Estado, sin referirse a sus actividades o a los medios merced a los cuales sus fines pueden realizarse, y la última la que trata del Estado en acción, esto es, como institución dinámica”. Pero esta distinción no determina precisamente la existencia de *dos disciplinas políticas*: la Ciencia política teórica, y la aplicada o práctica. La Política aplicada, considerada en sus principios, es *teoría*. La política *práctica*, concretamente es *acción* que se produce espontáneamente en la vida del hombre; ser político y que alcanza diversos grados de *preparación* y de *intensidad*, hasta realizarse como *arte* o con *arte* –arte político- técnica del gobernante y arte del hombre de Estado, arte varonil, que dice MAX SCHELER, o como aprendíamos ya en Platón, el arte del Político que practica la ciencia de conducir a los hombre no como rebaños, y que manda y gobierna sin despreciar nada de lo que puede contribuir a la prosperidad del Estado.

Lo importante de hacer la distinción de la política teórica a la política práctica es que la primera versa sobre todas aquellas ideas plasmadas en la doctrina que desarrollan en los diversos postulados y la práctica sobre la propia realidad en que se

⁵³ SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. Ob. Cit. p. 7.

⁵⁴ Ibidem. p. 8.

⁵⁵ Ibidem. pp. 22-26.

⁵⁶ POSADA, Adolfo. Ob. Cit. p. 26.

⁵⁷ Vid. Ibidem. pp. 26-27.

desenvuelve día con día la política, como se lleva a cabo, como se ejerce el ejercicio de la misma.

1.6.- La política en la administración pública.

La política, al concebir el fin, señala cuando más, las *directivas generales* de la acción del Estado, según su forma. En este primer momento de la actividad del Estado solamente actúa el legislador, en el cual domina el sentido político general de la acción del Estado (en el orden jurídico, en el económico, en el social, en el moral, etc.) Pero si bien la política concibe el fin social, y con ello las directivas generales propias del Estado, ello no significa que sea ésa la única función legislativa, porque también en la ley los principios de la ciencia de la administración y del derecho administrativo logran una concreción positiva, sólo que la ley establece comúnmente las normas generales que han de regir en la Administración Pública, a la cual las mismas leyes (y a veces las constituciones) dejan una esfera de atribuciones, que son “reglas” las unas, y discrecionales las otras, según estén o no *ordenadas y determinadas* especialmente en lo que respecta a medios, formas y oportunidades de realizar esa acción.⁵⁸

La *política* “fija o determina la posesión del Estado respecto de un fin político o social o de una esfera de funciones”. La *ciencia de la administración* explica cómo el Estado se conduce en la realización o consecución de ese fin. Por su naturaleza general, el fin puede ser gubernativo jurídico, económico, cultural, etcétera.⁵⁹

Mientras la ciencia política determina los *finés específicos* que el Estado debe proponerse, a la ciencia de la administración sólo le incumbe indicar los *modos y necesidades de la intervención de la Administración Pública* para alcanzar esos fines. De este concepto surge una diferenciación que podría resumirse así: la *política* señala los *finés* (concretando en aspiraciones y necesidades colectivas y del Estado como tal); la *ciencia de la administración* señala la *forma, modos y medios* de actividad que la *administración pública* debe emplear para mejor alcanzar tales finalidades; el *derecho administrativo* formase del conjunto de *principios jurídicos* (de derecho público) que regulan, en su modos o medios (la actividad en suma) por los cuales el Estado (Nación, provincia o comuna) realiza los fines que la política traza.⁶⁰

Por lo tanto, al referirnos al orden público político, debemos entender como aquel que protege cierto número de reglas que definen un régimen político determinado.

La distinción clásica entre Poder Administrativo y Poder Político es una ficción que supone el “desdoblamiento de la personalidad” de un solo Poder, lo que es

⁵⁸ BIELSA, Rafael. *Ciencia de la Administración*. Segunda Edición. Editorial Desalma. Buenos Aires. 1955. pp. 66-67.

⁵⁹ Ibidem. p. 70.

⁶⁰ Ibidem. pp.72.73.

inaceptable si atendemos a que la Administración siempre queda al arbitrio de las contingencias políticas.

Ahora bien, en el Sistema Constitucional Mexicano, las interferencias son mayores, ya que, frecuentemente, los titulares de las Secretarías de Estado, cuyas actividades son político-administrativas, son personajes políticos que se ven tentados a utilizar, con fines políticos, los instrumentos que pone a su servicio el Derecho Administrativo.⁶¹

Es innegable que el orden político repercute en el orden público -aun suponiendo que las autoridades responsables no tengan derecho a entrar en la política electoral partidaria, ya que su deber es vigilar el desarrollo de la misma, con objeto de evitar cualquier perturbación- porque de hecho los fundamentos de la seguridad jurídica suponen la existencia de un régimen institucional, que dé certeza de cumplimiento a sus altas finalidades.

El concepto de orden público, que en principio tiene por objeto proteger finalidades políticas esenciales, no se desvía, sino que permanece inmovible en la línea de la ortodoxia jurídica, sin permitir que la noción de orden público se sujete al arbitrio de las consideraciones políticas, que a veces la contaminan pero que, no le hacen olvidar su punto de vista político, social e institucional.⁶²

La política puede considerarse, en efecto, como la suma de aquéllos procesos sociales en base a los cuáles las necesidades, instancias, deseos, nuevos ideales de toda o parte de la colectividad se forman, se discuten, se deciden o se transmiten a la administración pública para la acción de competencia de esta última. Sus fines, sus objetivos implícitos, quedan, por tanto, en la esfera de intereses de la administración pública.⁶³

En las sociedades de base democrática, la política constituye el vehículo, o la suma de vehículos, a través de los que los más diversos intereses sociales encuentran modo de aflorar, de organizarse, de combatirse, de conciliarse, de encontrar, en fin, la necesaria expresión y actuación, merced a la acción administrativa. En puridad de principios, por consiguiente, la política es el elemento suscitador y determinante de los fines sociales.⁶⁴

En su definición más general, la *política* puede ser considerada como el conjunto de fuerzas, funciones, actividades, estructura y procesos, que resisten o a la inversa expresan y refuerzan, los dinamismos que amenazan de muerte a las formaciones sociales; que reducen, o bien aumentan, las discontinuidades y fracturas; que limitan,

⁶¹ FIGUEROA TARANGO, Fernando. *La Noción de orden público en Derecho Administrativo*. México. 1965. p. 31.

⁶² *Ibidem*. 32.

⁶³ FREDERICK C. Oscher y Salvatore Cimmino. *Ciencia de la Administración*. Trad. José A. Escalante y Francisco Anson. Editorial Rialp. Madrid. 1961. p. 131.

⁶⁴ *Idem*.

o por el contrario amplifican los efectos modificatorios resultantes de la acción del tiempo.⁶⁵

El *orden de acción política* está situado a nivel de la formulación y ejecución de las decisiones que interesan a la sociedad global y a sus principales divisiones y componentes; se define por el poder; expresa la confrontación de grupos e individuos en competencia y los resultados de aquélla. El orden de acción administrativa se sitúa al nivel de la organización y de la aplicación de las decisiones todas sobre asuntos públicos; se define por la autoridad, la organización formalmente jerarquizada y sometimiento a reglas relativamente estrictas.

Entre la sociedad civil y el poder político como sistema de decisión, se inserta la administración como instrumento del segundo y sistema de transmisión, teóricamente heterónoma, sometida a las clases dominantes y a grupos particulares, servidora de sus intereses, simple medio para la realización de fines. Sin embargo, en determinadas condiciones histórico-sociales, la administración tiende a volver cuerpo independiente y centro de decisiones; a lograr un grado creciente de autonomía y facultades; a convertirse de medio en fin y a perseguir objetivos propios; a usurpar el poder.⁶⁶

De lo anterior se puede señalar las diversas acepciones de “política”, las cuales pueden deducirse en las siguientes:

- Etimológicamente la política se deriva de la palabra griega *polis* que significa ciudad-estado, que era la base de la organización política de la Grecia antigua;
- La política es una actividad en la que personas autónomas participan colectivamente en un ejercicio en el que intervienen todas aquellas acciones, actividades, usos lingüísticos, creaciones de lenguaje en uso, conceptos e ideas que inciden sobre la convivencia;
- La política consiste en la toma de decisiones comunes para un grupo por medio del uso del poder;
- La política es lo relativo a la organización, fines y funcionamiento del Estado;
- La política es una actividad encaminada a la constitución, desarrollo y funcionamiento del poder público.
- La política es una realidad homogénea;

⁶⁵ KAPLAN, Marcos. *Estado y Sociedad*. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1987. p. 136.

⁶⁶ *Ibidem*. p. 168.

- La política teórica proporciona una explicación científica del fenómeno político;
- La política practica es la actividad encaminada a realizar los fines del Estado;
- La política es la suma de procesos sociales que se transmiten a la administración pública para la acción de competencia de esta última.

2.- FINES DE LA POLÍTICA.

El hecho social político se caracteriza por tener en su base una comunicación humana formada para la obtención del bien más importante para las sociedades humanas, *bien común*. Los problemas a que da lugar el estudio de los hechos políticos dan origen a una serie de disciplinas que se encuentran de ellos. Estas disciplinas reciben el nombre de políticas, pues con este vocablo se califica todo lo relativo al conocimiento o a la actividad del hombre asociado para obtener el bien común.⁶⁷

2.1. El bien común.

La causa final de la sociedad es el fin que ésta persigue, el bien que ella busca, una vez que fin y bien son equivalentes. El fin es efecto, es siempre un bien, o algo que, subjetivamente al menos, tiene la apariencia de bien.⁶⁸

Por lo tanto, siendo el Estado creación teleológica del hombre, es indiscutible que su estructura le determina a realizar por medio de sus funciones, la actividad necesaria, complementario de la del hombre, para llevar al cabo la sociabilidad humana. Es decir, el Estado realiza, una serie de actividades, determinadas por la ley, en la esfera de sus atribuciones, que el hombre como tal no puede realizar, pero que están encaminadas a la satisfacción de las necesidades de éste.⁶⁹

Al respecto, el maestro JULIO TOBAR,⁷⁰ realiza un análisis del bien común exponiendo:

Naturaleza del bien común temporal.- En toda sociedad hay dos coelementos distintos: individuos, que no pierden su ser personal, al entrar en sociedad; y la colectividad, reducida a unidad por el orden que existe entre aquellos y por su mancomunal esfuerzo para la consecución del fin común, bajo la dirección de la autoridad. Al ser y operaciones del individuo se superponen el ser y las operaciones de la pluralidad unificada.

⁶⁷ PORRUA PEREZ, Francisco. *Ob. Cit.* pp. 25-26.

⁶⁸ TOBAR DONOSO, Julio. *Ob. Cit.* p. 103.

⁶⁹ GALINDO CAMACHO, Miguel. *Teoría del Estado*. Quinta edición. Editorial Porrúa. México. 2003. p. 295.

⁷⁰ TOBAR DONOSO, Julio. *Ob. Cit.* pp. 107-118.

Mas así como hay dos coelementos en la sociedad, existen dos bienes correlativos: el bien particular y el bien común, el bien de la pluralidad una. Este bien común es de varias clases:

a) El hombre entra en sociedad con el fin de conservar, defender y perfeccionar su ser natural. En suma, para obtener beneficios.

b) Más para que la sociedad llene este fin, es indispensable que conserve su ser, su unidad, su organización. Este bien es, igualmente común, pero bien intermediario, en cuanto dicha conservación es medio para que se pueda alcanzar el anterior bien, el bien distribuible.

La esencia del bien común es:

1°.- Concepto básico. Debemos sentar, ante todo, un principio fundamental. El bien común guarda estricta correspondencia con la naturaleza del Estado, o sea, el bien común es a los bienes particulares lo que el Estado es respecto de los individuos que lo constituyen.

2°.- El bien común no es el bien individual. Si el Estado fuere un todo sustancial, las partes quedarían absorbidas en él, desaparecerían, como el oxígeno y el hidrógeno se funden para formar el agua.

3°.- El bien común es suma de bienes particulares. Este es el concepto individualista del bien común, que responde a la noción liberal del Estado.

4°.- ¿Será el bien común totalmente independiente de los bienes particulares? Como observa SUZANNE MICHEL, abrazar este criterio sería ir al extremo contrario, a las antípodas de la doctrina liberal.

Más el bien común sólo sería totalmente independiente de los bienes particulares, en el caso de que hubiese oposición radical entre lo social y lo individual, es decir si la sociedad formara un ser sustancial trascendente respecto de los miembros que lo constituyen. En tal caso, el bien común sería bien sui generis desvinculado de los bienes particulares. (BURDEAU).

5°.- El bien común no es un valor absoluto. Lo sería si el Estado fuera también un Absoluto. Entonces el bien común exigiría el sacrificio completo de la persona humana y de todos sus bienes en obsequio de aquel.

6°.- El bien común es bien de personas humanas. Conviene no olvidar que, como el Estado es conjunto orgánico de personas humanas, su bien común no puede menos de ser bien de un multitud de personas; y, por consiguiente, implica el reconocimiento de todas las condiciones que a éstas corresponden para vida de dignidad, de libertad y de responsabilidad.

7°.- Definición del Bien Común Temporal. Hemos visto que el bien común no es adición o resultante de bienes particulares; pero que éstos constituyen la causa material, a la cual da forma el bien común.

En suma, el bien común tiene las siguientes condiciones:

a) Es bien externo, porque las sociedades políticas no influyen directamente en el alma humana y lo interno ha sido entregado por Dios al cuidado y dirección de otras Sociedad, que tiene por fin la realización de los destinos sobrenaturales;

b) Es bien temporal: los Estados viven y mueren en el tiempo y, por lo mismo, su fin no excede los límites de la vida presente;

c) Es bien público: al individuo incumbe alcanzar el bien privado; y a las diversas sociedades o agrupaciones el bien especial para el que cada una de ellas se ha constituido;

d) Es bien total: el hombre entra en el Estado para alcanzar suficiencia y perfección de vida en todos los órdenes, excepto el religioso y sobrenatural.

e) Es bien subordinado al eterno: la sociedad es para el hombre integro y ése tiene destino eterno, que sólo se satisface y cumple en Dios, fin último común de la humanidad. La gradación de los fines y la unidad fundamental del hombre exigen, consecuentemente, la subordinación del bien común temporal al bien común supremo.

Los elementos del bien público son tres, correspondientes a otros tantos radios de necesidades sociales:

a) orden y paz;

b) coordinación, y

c) ayuda, estímulo y complemento de las actividades privadas o particulares.

La finalidad jurídica o tutelar, en cuanto satisface la doble necesidad de orden, paz y coordinación, atiende especialmente a la primera forma del bien común, es decir al conjunto de condiciones necesarias para la organización y mantenimiento de los bienes individuales, es decir, al bien común intermediario y a la finalidad negativa.

La finalidad de asistencia, que satisface la necesidad de ayuda, estímulo y promoción de los intereses sociales, atiende o contribuye de modo particular a la segunda forma del bien común, la bien común distribuible, es decir, al conjunto de riqueza comunes, cuya persecución y mantenimiento son indispensables para la perfección del ser humano.

El bien común se presenta en dos formas: 1.- En un conjunto de condiciones comunes indispensables para el desenvolvimiento normal de los bienes, derechos y libertades individuales; 2.- En un patrimonio colectivo de riquezas comunes, de diverso orden, cuya distribución proporcional tiene que hacer la autoridad.

Por lo que es importante resaltar que el bien común es realizado a través de las acciones o actividades del Estado al ejercer sus facultades y atribuciones determinadas por la ley y en beneficio de la colectividad integrada por los individuos de la sociedad.

2.2. Clasificación de los fines.

Los fines del Estado es uno de los temas más interesantes de la Teoría del Estado, y está en íntima conexión con los problemas relativos a la función social y justificación del mismo. Conociendo los fines del Estado se estará en posibilidad de responder a la pregunta ¿para qué existe el Estado?⁷¹

Abordan el tema sobre la relación teleológica que existe entre el hombre y el Estado: la doctrina liberal individualista y la intervencionista de Estado y la estatista. La primera sostiene que el hombre es la base y objeto de las instituciones sociales, por lo que el Estado representa solamente el papel de Estado-policía constituido solamente como un medio para que el hombre pueda cumplir con sus fines.⁷²

No puede decirse que el Estado tiene un solo fin, pero sí se señalan los grupos en que han sido divididos.

- a).- Los que tienden a la conservación de la unidad estatal y su seguridad;
- b).- Los de beneficio para la comunidad social.

Los fines que realiza el Estado para comunidad son de variadas característica y cuando surge la pregunta ¿para qué existe el Estado?, puede contestar que existe para realizar las funciones que tiene como contenido una aspiración que el hombre, por sí mismo, no puede conseguir. En tales condiciones, el Estado existe para:

- a) Procurar la paz y la armonía social;
- b) Realizar la prestación de servicios públicos;
- c) Procurar la educación de la población del Estado;
- d) Procurar el mejoramiento integral de la misma;

⁷¹ GALINDO CAMACHO, Miguel. *Ob. Cit.* p. 295.

⁷² *Ibidem.* p. 296.

- e) Defender los intereses de la sociedad tanto en el aspecto interno como en el externo;
- f) Lograr la estabilidad social por medio de la aplicación del Derecho;
- g) Llevar a cabo toda actividad que le asigne el hombre y que éste no pueda realizar.⁷³

El Estado, como toda institución humana, tiene una función objetiva, llena de sentido que no siempre concuerda con los fines subjetivos de los hombres que lo forman y, admite también que la cuestión del fin del Estado constituye el problema fundamental de la teoría del Estado, ese fin es el contenido de una función llena de sentido que para él esa función social. Considero que debe precisarse que no sólo los hombre persiguen fines, sino que también el Estado tiene y desempeña una función teleológica, de sentido, que es distinta a los fines que persigue el hombre, aunque todas deben buscar la tranquilidad, la paz, la felicidad y bienestar de éste.⁷⁴

El Estado, para el cumplimiento de sus fines realiza una actividad consistente en actos, operaciones, tareas y servicios que, a través del tiempo, ha recibido distintas denominaciones, tales como facultades, prerrogativas, derechos del Estado, competencia, servicios públicos, atribuciones y funciones. Por las razones aducidas, en Derecho Administrativo, se ha comprobado que los dos últimos expresan correctamente la actividad del Estado (atribuciones y funciones). El primero, o sea atribución, significa el contenido de la actividad del Estado; el segundo, función, representan la forma en que el Estado realiza sus atribuciones, que de acuerdo con el reparto de libertad y autoridad, o sea de la esfera de actividad del hombre y la del Estado, se clasifican en a) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad de los particulares; b) Atribuciones del Estado para fomentar la actividad de los particulares; c) Atribuciones para substituir total o parcialmente la actividad de los particulares.⁷⁵

El fin de la política es, por tanto, el orden de las relaciones sociales, la organización de la sociedad. El fin de la política estatal en particular es el orden de la cooperación de las relaciones sociales en un ámbito determinado. Y es precisamente el fin inmediato de toda política el orden por el orden con la *máxima exclusión posible* de la coacción física, de la violencia. Por eso quien quiera hacer política, debe tener idea de dos tipos: una representación precisa del modo como quiere ordenar las relaciones humanas de reciprocidad, una idea determinada, un principio o meta de la política, y una representación precisa de cómo quiere hacer efectiva esa meta con el material dado.⁷⁶

⁷³ Ibidem. p. 298.

⁷⁴ ídem.

⁷⁵ Ibidem. p. 299.

⁷⁶ HERMANN HELLER *Ob. Cit.* pp. 57-58.

3.- INSTITUCIONES POLÍTICAS.

El término institución posee notable valor instrumental en las ciencias sociales. Efectivamente, es utilizado como categoría conceptual en la Ciencia del Derecho en Antropología y en Ciencias Políticas.⁷⁷

La invariabilidad del vocabulario corresponde al hecho de que las instituciones son la parte más sólida de la ciencia política. Como se apoyan en los textos y las costumbres jurídicas, ofrecen una indicación más precisa en lo que se refiere a las fuentes, y poseen un aspecto más definido que los otros fenómenos de los que se ocupa la ciencia política, son también la parte más elaborada de la politología, puesto que, con el nombre de Derecho Constitucional, las instituciones fueron estudiadas oficialmente durante largos años.⁷⁸

3.1. Concepto de institución.

Usamos aquí la palabra “institución” en el sentido preciso que le da la Escuela institucionalista, sin insistir por ello demasiado en tal o cual tendencia particular. Vemos así en la institución, persona una colectividad humana unificada, con su doble aspecto de organización interna y de individualización externa.⁷⁹

La importancia de las instituciones es básica, puesto que, como escriben JAY RUMMEY y JOSEPH MATER, representan una parte importante de nuestro patrimonio social. El valor de la institución trasciende la experiencia social y se comprueba también en el nivel de los conceptos, en la medida que el estudio de aquella ha servido para estructurar la realidad social y, al mismo tiempo, se ha utilizado como instrumento polémico contra el voluntarismo y el contractualismo jurídico. R. M. MAC IVER y CHARLES H. PAGE consideran que instituciones son *las formas o condiciones de conducta establecidas que caracterizan la actividad de un grupo*. Según RUMMEY y MAIER puede definirse a las instituciones como conjuntos de usos aceptados e impuestos que rigen las relaciones entre los individuos y los grupos. Por lo tanto, son las conductas y los usos sociales los que se objetivan y consolidan institucionalizándose. Pero también se institucionalizan los valores y las ideas, puesto que considerar sólo objetivables los usos y las conductas es una visión estrecha de la institución, pues parece identificarla con una realidad natural, la correspondiente a una fase inicial de la sociedad, en la cual es confusa la distinción entre sociedad y naturaleza. Por consiguiente, instituciones son usos, conductas e ideas, aceptados e impuestos con carácter permanente, uniforme y sistemático. Sus ingredientes son la permanencia (o, por lo menos, propósito de duración aunque se frustre), dirección uniforme, vinculatoria, de los usos y conductas; carácter

⁷⁷ LUCAS VERDÚ, Pablo. *Principios de Ciencia Política. Estructura y Dinámica Políticas*. Volumen Segundo. Editorial Tecnos. Madrid. 1969. p. 123.

⁷⁸ PRELOT, Marcel. *Ob. Cit.* p. 75.

⁷⁹ *Ibidem.* p. 77.

sistemático en la medida que las instituciones integran cuadros institucionales dotados de dinamismo. Además, toda institución dispone de instrumentos adecuados (materiales, normativos, simbólicos, etc.), para asegurar el cumplimiento de tales funciones (culturales económicas, sexuales, militares, etc.). Entonces resulta que *institución es la consolidación permanente, uniforme y sistemática de conductas, usos e ideas mediante instrumentos que aseguran el control y cumplimiento de una función social.*⁸⁰

Por lo tanto, ya en los orígenes de la institución se pone de manifiesto una voluntad expresa o tácita que no se agota en el cumplimiento del compromiso del cual nace; la categoría de lo institucional se opone de este modo a la categoría de lo contractual. La estipulación contractual es temporaria, mientras que la norma institucional, obedecida durante cierto tiempo, aceptada con entusiasmo o resignación, deja de poder ser denunciada libremente. Las voluntades creadoras e iniciales son sustituidas por la voluntad nueva de los órganos de la institución. Ya sea en forma individual o colectiva, los hombres ejercen interiormente el poder de decidir sobre la institución, y hablan por ella en el exterior.⁸¹

La seguridad y el orden de la sociedad exigen una organización. Esta organización puede considerarse de acuerdo con su función: es una parte de la distribución social del trabajo, en virtud de la cual se deja a la opción de determinados hombres, total o parcialmente, ciertas funciones especiales, o bien reservan todos los miembros de la sociedad una parte de su tiempo y esfuerzo para la función de asegurar y ordenar la vida social. Aquí se analiza la comunidad desde el punto de vista de la configuración. Pero debemos considerar también la organización como una suma de ocasiones de ejercer el poder en el ejercicio de tales funciones. Y finalmente debe examinarse la norma por la cual se distribuyen y se ejercen estas funciones; se trata de la cuestión acerca del tercer elemento de la política, el derecho. El que asume una función política, es portador de un oficio. Si la función se complica, necesita de colaboradores, coordinados o subordinados. Así surgen las instituciones, como autoridades, tribunales, parlamentos. Estas instituciones, como frente al pueblo en una situación de autoridad. Una comunidad tiene duración sólo cuando se *legitima* por una aceptación o reconocimiento teocrático, tradicional, racional o carismático.⁸²

Las instituciones políticas están ligadas a las estructuras económicas-sociales, a los niveles de desarrollo, a las ideologías y sistemas de valores y a las tradiciones culturales. Su conjunto forma el "sistema político" de cada país, cuyos diferentes elementos no son separables.⁸³

⁸⁰ LUCAS VERDÚ, Pablo. *Ob. Cit.* pp. 124-125.

⁸¹ PRELOT, Marcel. *Ob. Cit.* p. 79.

⁸² VON DER GABLENTZ, Otto Heinrich. *Introducción a la Ciencia Política*. Editorial Herder. Barcelona. 1974. p. 151.

⁸³ DUVERGER, Maurice. *Ob. Cit.* p. 7.

Las instituciones político-jurídicas se presentan como un conjunto de instituciones históricas acumuladas en el sucederse de las generaciones y que tienen un contenido normativo específico con estructura vinculante. Bajo el perfil histórico-social las instituciones se presentan en el mundo moderno como aquel *Terminus Medius* (KANT) gracias al cual la ley asume el carácter de una capacidad obligatoria específica proveída de sanciones. Sólo configurándolo como un conjunto de órdenes, el sistema normativo moderno se diferencia por su pertenencia a un universo dividido entre actividades sociales económicas existenciales y actividades político-generales (sociedad civil y Estado). Produciendo precisamente por esta división, el conjunto de las instituciones constituye el *punte* (MARX) con estructura representativa a través del cual transitan las voliciones de los intereses particulares de todos para coagularse en la voluntad política general articulada por el principio mayoritario, y por tanto en la ley jurídica obligatoria para toda la comunidad.⁸⁴

A través de este complejo proceso las relaciones atomizadas que caracterizan la existencia social moderna dan vida a instituciones representativas y por su mismo camino a instituciones normativas vinculantes, que aseguran la reproducción de la misma existencia social en su conjunto.⁸⁵

Es necesario situar las instituciones políticas en el contexto general de la sociedad, lo que conduce necesariamente a estudiar los poderes económicos, los poderes religiosos, los poderes profesionales, etc., en sus relaciones con los gobernantes del Estado.⁸⁶

Pero una gran parte de la actividad del poder se realiza a través del derecho. Las Constituciones, los códigos, las leyes, los reglamentos, las decisiones administrativas, las sentencias de los tribunales son procedimientos de acción fundamentales del poder. En ellos se fundan dos elementos: el elemento coacción y el elemento legitimidad.⁸⁷

Conviene no olvidar que el Derecho contribuye, poderosamente, a la consolidación y funcionamiento de las instituciones, puesto que la normatividad jurídica realiza la tarea de sistematizar y organizar las instituciones sociales y de interrelacionarlas en el cuadro institucional.⁸⁸

Las instituciones no son otra cosa que un conjunto de reglas relativas a un mismo ámbito o a un mismo objeto. La mayoría de las instituciones comprenden reglas de

⁸⁴ CERRONI Umberto. *Política. Método, Teorías, Procesos, Sujetos, Instituciones y Categorías*. Trad. Alejandro Reza. México. 1992. p. 123.

⁸⁵ Ídem.

⁸⁶ DUVERGER, Maurice. *Ob. Cit.* p. 33.

⁸⁷ Ídem.

⁸⁸ LUCAS VERDÚ, Pablo. *Ob. Cit.* p. 125.

diversas categorías: por ejemplo, en el matrimonio existen reglas de derecho, reglas morales y reglas de simple decencia.⁸⁹

El concepto y función de las instituciones debe contemplarse *teniendo presente su dinámica*. Ante todo, el *proceso de institucionalización* (fundación, desprendimiento de la idea del fundador, acogida por los seguidores, organización y sucesiva consolidación, según HAURIU) luego la propia *dinámica interna de la institución y el impulso para la realización de sus objetivos*, amén de su tendencia a relacionarse con otras instituciones y agregados sociales.⁹⁰

Toda institución implica cierto grado de fijeza, determinación y conservación; pero las ideologías son dinámicas y la serie de sus ingredientes aparecen en variable constelación, que operan, a su vez, procesalmente como movimiento o *istmo* político- Los movimientos políticos son varios en los Estados contemporáneos y tratan de integrarse en ellos a través de distintos cauces (ideología propiamente dicho, organizador y social), pero siempre influirán, en cierta medida, en la fijación de la orientación del Estado. Esto *significa que las ideologías políticas se relacionan con las instituciones mediante el proceso de orientación política*, y, por tanto, podemos afirmar que la organización y aseguramiento del proceso de orientación política se realiza a través de instituciones políticas, las instituciones políticas son entidades que cumplen la misma función, resulta entonces que podemos definir la institución política como *entidad jurídicossocial que organiza y asegura, duraderamente, la realización del proceso de orientación política*.⁹¹

Las instituciones políticas son entidades jurídicossociales, es decir, están regladas, sistematizadas y coordinadas por normas jurídicas con eficacia social organizadora. Los estatutos jurídico (constitución, leyes, reglamentos, estatutos propios de cada institución) la costumbre y los usos sociales regulan su creación y funcionamiento. Cada institución cuenta con ciertas peculiaridades que le individualizan.⁹²

Luego entonces, institución es la consolidación permanente, uniforme y sistemática de conductas, usos e ideas mediante instrumentos que aseguran el control y cumplimiento de una función social, son la parte más sólida del la ciencia política, estudiada a través del Derecho Constitucional, misma que estructura la realidad social, donde se ven reflejadas las ideas y valores de la sociedad y que se ejecutan mediante determinados instrumentos con que cuentan las instituciones.

⁸⁹ DUVERGER, Maurice. *Ob. Cit.* pp. 34-35.

⁹⁰ LUCAS VERDÚ, Pablo. *Ob. Cit.* pp. 125-126.

⁹¹ *Ibidem.* p. 127.

⁹² *Ibidem.* p. 130.

3.2.- Elementos de las instituciones políticas.

La institución no es solo el de existir como algo distinto respecto de sus miembros, sino el de adquirir personalidad con relación a los extraños. De este modo puede entrar con el exterior en relaciones de hecho y de derecho. Después de haber superado en su propia estructura la etapa meramente relacional, podrá establecer con las otras instituciones vínculos susceptibles de ser a su vez institucionalizados, caso en que la nueva institución estará compuesta de otras instituciones anteriores a el.⁹³

Se considera como institución la normatividad y las reglamentaciones que se imponen en los tres niveles de gobierno para regular la convivencia o interacción humana. Por consiguiente, se pone mucha atención en las formas que adoptan la política, lo social, económico, ecológico y cultural.⁹⁴

Observa acertadamente ZANGARA, que el elemento esencial de la institución es un sistema normativo, es decir, una serie ordenada de imperativos jurídicos que sirven para regular un complejo de relaciones humanas con una organización, un aparato de reglas y sanciones, de jerarquía (gobierno y gobernados).⁹⁵

Escribe SANTI RAMONO que son órganos constitucionales, aquellos a los cuales se confía la actividad dirigida por el Estado y gozan, dentro de los límites del Derecho objetivo que les coordina entre sí, pero no los subordina uno a otro, de completa independencia recíproca. Evidentemente, la actividad del Estado, los procesos de integración estatal, entre ellos el proceso de orientación política, son impulsados por los órganos constitucionales, pero no asegurados por ellos. Esta misión compete a las instituciones. Por otra parte, parece que las instituciones políticas tienen mayor conexión entre sí que los órganos; es más la interrelación orgánica se realiza principalmente, a través de las instituciones políticas. Institución política: toda entidad jurídicossocial que *organiza* y asegura duraderamente la realización del proceso de orientación política.⁹⁶

Para analizar una institución no es suficiente basarse sólo en la legislación formal ni en las declaraciones de las autoridades formales, sino que también es imprescindible considerar la estructura de los actores y cuáles son sus intereses subyacentes, tanto formal como informalmente.⁹⁷

⁹³ PRELOT, Marcel. *Ob. Cit.* pp. 79-80.

⁹⁴ INOSTROZA FERNANDEZ y Pedro Martínez Martínez. Cambio institucional y relaciones intergubernamentales (Federación, Estado y municipio). *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. José María Martinelli Coordinador. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2002. p. 123.

⁹⁵ LUCAS VERDÚ, Pablo. *Ob. Cit.* p. 132.

⁹⁶ *Ibidem.* pp. 35-36.

⁹⁷ INOSTROZA FERNANDEZ y Pedro Martínez Martínez. *Ob. Cit.* p. 149.

Los elementos que constituyen a las instituciones son los que conforman la propia normatividad, ya sea una ley, un reglamento o una norma, es decir, las instituciones se ven reflejadas por la normatividad vigente.

3.3.- La institucionalización.

Las instituciones políticas organizan, se sirven de instrumentos personales (agentes, funcionarios, empleados y auxiliares) y de instrumentos técnicos (oficios, poderes, facultades, funciones) para asegurar permanentemente el cumplimiento de la orientación política. Las instituciones organizan y aseguran la realización del proceso de orientación política, pero puede suceder que en un momento dado, no existan instituciones suficientes para garantizar esa misión, o bien las instituciones políticas existentes lo hacen de modo imperfecto; por eso se requiere su institucionalización o perfeccionamiento.⁹⁸

Todo proceso de institucionalización política implica necesariamente cierto grado de tecnificación. Conviene, pues, estudiar la conexión que existe entre institución y técnica. La institucionalización es un modo de integración política predominantemente funcional. En este sentido, como sostiene LOEWENSTEIN, las instituciones son dispositivos (*arrangements*) organizadores para la realización de las funciones que se le han confiado. Ahora bien, para el cumplimiento de tales funciones se requiere el desarrollo y aplicación de ciertas técnicas o procedimientos congruentes con cada función (legislativa, ejecutiva, administrativa, judicial).

La tecnificación de las instituciones políticas se opera, frecuentemente, mediante la racionalización del poder político y de los elementos a su servicio. Esta racionalización puede actuarse en el plano normativojurídico, o en el plano económicosocial. Las constituciones, el constitucionalismo, son casos de racionalización juridiconormativa del poder político.⁹⁹

La institucionalización se define como el proceso para alcanzar el mencionado orden. No basta establecer las reglas y las sanciones, se requiere una gran cantidad de factores para que éstos puedan ser aplicados tanto al interior de la organización como fuera de ella, por las organizaciones reguladoras y de inspección y vigilancia, es decir, existen una gran cantidad de límites de aplicación de las normas y reglas sobre la operatividad, lo cual es un problema complejo.¹⁰⁰

Según JEPPEPERSON,¹⁰¹ el análisis de los efectos institucionales se realiza a través del *institucionalismo*, el cual es una estrategia teórica que incluye las teorías institucionales y busca desarrollarlas y aplicarlas. En esta conceptualización, el

⁹⁸ LUCAS VERDÚ, Pablo. *Ob. Cit.* pp. 136-137.

⁹⁹ *Ibidem.* p. 139.

¹⁰⁰ NUÑEZ ESTRADA, Héctor Rogelio. El Enfoque del nuevo institucionalismo. *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. José María Martinelli Coordinador. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2002. p. 177.

¹⁰¹ *Vid. Ibidem.* p. 177.

institucionalismo ha tenido una evaluación histórica, realizando desde diversas perspectivas críticas a interpretaciones como el análisis de sistemas; la economicista con la racionalidad de la elección, incorporando a los elementos estrictamente técnicos elementos culturales y definiendo el papel del ambiente institucional.

Tanto las formas como las instituciones, son partes de la estructura política que la particularizan, convenientemente, como una especie de tejido sociopolítico, la trama institucional indispensable para que puedan encauzarse los poderes y para que la estructura básica, hasta ahora, de las convivencias, el Estado, se mantenga y funcione satisfactoriamente.

De estas consideraciones se desprenden las siguientes consecuencias:

- Cada forma política debe estructurarse mediante las instituciones que le son típicas, consustanciales en primer lugar, y, luego ha de acoger aquellas que le sean más convenientes;
- Existe, pues un *principio de congruencia institucional*, que ha de respetarse si se quiere ser fiel a la naturaleza de cada forma política.
- *El principio de congruencia institucional, en conexión con la forma política, entraña, además, el recíproco apoyo de las instituciones.* Es decir, las instituciones políticas se apoyan unas a otras.
- Por consiguiente, las formas e instituciones políticas, tanto del Estado-aparato, como del Estado-comunidad, mantienen, entre sí, armónicas relaciones presididas por una lógica interna precisa. *Las estructuras políticas tienen horror al desorden, a la inoperancia, a la inexpresividad, a la incomunicación, tanto formal como institucional;*
- Finalmente, el estudio de la estructura política; formas e instituciones políticas y pluralismo político-social revela una ordenación y armonía orgánicofuncional que se celebra en la síntesis conceptual obtenida (con mayor o menor acierto por nosotros) *porque previamente opera en el nivel real.*¹⁰²

Toda regularización de factores económicosociales y políticos implica:

- La garantía jurídica de que, en adelante, esos factores actuarán sometidos a normas e instituciones jurídicas preestablecidas; el mismo efecto que se produce en la institucionalización del poder político como fundación del Estado, de surte que los gobernantes se diferencian de la entidad del Estado sometida al Derecho, se verifica en cada proceso institucionalizador mediante el trámite jurídico (constitucional y ordinario);

¹⁰² LUCAS VERDÚ, Pablo. *Ob. Cit.* pp. 143-144.

- Por lo tanto, toda institucionalización política, ajustada al Derecho, celebra las cualidades típicas del Estado de Derecho regularidad, claridad y seguridad jurídicas, sometimiento de las realidades normativizadas e institucionalizadas, al Derecho.¹⁰³

El cambio del marco institucional ha estado presente en las diferentes administraciones de gobierno y se puede decir que hay una tendencia permanente al cambio, en la medida que terminan los periodos de gobierno, cambian los liderazgos y con ello los proyectos políticos en los tres niveles de gobierno. Podría afirmarse que el cambio institucional está directamente ligado a los procesos electorales.¹⁰⁴

La institucionalización política prospera en la medida que sus resultados cuadran con la regulación implícita de la forma política. Así el acto institucionalizador es no sólo jurídico por la despersonalización que opera al establecer el Estado en cuanto entidad abstracta distinta de los gobernantes, sino porque, además, encaja en el marco jurídico configurador de la convivencia política que es propio de toda forma política. La vertiente jurídica de la forma política, depende de la Constitución, fundamento del ordenamiento jurídico y norma básica para los modos de estructuración de la convivencia.¹⁰⁵

3.4.- Las instituciones en la Constitución.

Tendremos instituciones políticas constitucionalmente previstas y reguladas, e instituciones políticas extraconstitucionales, en el sentido que están fuera del instrumento constitucional, el Derecho constitucional debe concebirse en el sentido de un derecho institucional fundamental, es decir, un Derecho regulador de las instituciones políticas básicas, en la medida que respecto a los derecho y libertades fundamentales que siguen apareciendo en los textos constitucionales pueden ocurrir dos cosas: que sean proclamación retórica, puesto que, en la práctica, no se cumplen, o que se cumplan por estar enraizados en la conciencia cívica y en el riguroso acatamiento de las autoridades.¹⁰⁶

El concepto que BURDEAU mantiene de la institucionalización del poder, aparece estrechamente unido al de Constitución. Es verdad que, en este orden de cosas, la Constitución aparece como la expresión jurídica fundamental que culmina el acto jurídico de institucionalización del poder. Efectivamente, la institucionalización del poder, supone el establecimiento de la entidad Estado, diferenciada de las personas concretas gobernantes que ejercen el poder del Estado en nombre de este último.¹⁰⁷

¹⁰³ Ibidem. pp. 252-253.

¹⁰⁴ INOSTROZA FERNANDEZ y Pedro Martínez Martínez. *Ob. Cit.* pp. 133-134.

¹⁰⁵ LUCAS VERDÚ, Pablo. *Ob. Cit.* p. 255.

¹⁰⁶ Ibidem. p. 142.

¹⁰⁷ ibidem. p. 250.

- La institucionalización del poder, en cuanto fundación del Estado, es un proceso anterior a la Constitución política, pues esta última es su culminación.

Por consiguiente, la convergencia entre institucionalización y constitucionalización supone ya al Estado establecido y constituido y más concretamente se produce:

- En el proceso de institucionalización que asciende del Estado-comunidad al Estado-sujeto;
- La constitucionalización es una institucionalización operada en el ámbito del Estado aparato en la medida que acoge, haciéndolo suyo, al proceso de institucionalización incoado en el Estado-comunidad;
- Por último, en la constitucionalización logra el proceso de institucionalización su grado máximo de periodificación, en la medida que la Constitución es la expresión jurídica básica del conocimiento jurídico.¹⁰⁸

El derecho constitucional estudia las instituciones políticas desde un ángulo jurídico. Pero todas las reglas de derecho relativas a las instituciones políticas no están contenidas en la Constitución: se encuentran también en las leyes ordinarias, en los decretos y los reglamentos del Gobierno, en las órdenes de los ministros y las autoridades locales, en las resoluciones de las asambleas, en las costumbres jurídicas o en los “principios generales del derecho”.¹⁰⁹

El derecho constitucional es un elemento importante del estudio de las instituciones políticas. Se ha dicho que una institución es un conjunto de reglas sociales relativas a un mismo campo o a un mismo objeto.¹¹⁰

Un conjunto de instituciones políticas en vigor en un país y momento dados, constituyen un “régimen político”; en cierto modo, los regímenes políticos son como constelación cuyas estrellas son las instituciones políticas. Los regímenes políticos constituyen conjuntos coherentes y coordinados de instituciones, en los que es difícil separar los diferentes elementos. Hay una estrecha interdependencia entre todas las instituciones de un mismo régimen, como la hay también entre el régimen político y las estructuras económicas, las ideologías, los sistemas de valores y las creencias de la sociedad en que se desenvuelve.¹¹¹

Poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunta sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. De las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal-

¹⁰⁸ Ídem.

¹⁰⁹ DUVERGER, Maurice. *Ob. Cit.* p. 59.

¹¹⁰ Ídem.

¹¹¹ Ibidem. p. 65.

constitucional. Las decisiones, como tales, son cualitativamente distintas de las formaciones legal-constitucionales establecidas sobre su base.¹¹²

1.- Una Constitución no se apoya en una norma cuya justicia sea fundamento de su validez. Se apoya en una decisión política surgida de un ser político, acerca del modo y forma del propio Ser. La palabra “voluntad” denuncia –en contraste con toda dependencia respecto de una justicia normativa o abstracta- lo esencialmente existencial de este fundamento de validez.

2.- Una ley constitucional es, por su contenido, la formación que lleva a la práctica la voluntad constituyente. Se encuentra por completo bajo el supuesto y sobre la base de la decisión política de conjunto contenida en esa voluntad.

3.- Así tampoco puede la emisión de una Constitución agotar, absorber y consumir el Poder constituyente, Una vez ejercitado, no por ello se encuentra acabado y desaparecido el Poder constituyente. La decisión política implica en la Constitución no puede reobrar contra su sujeto, ni destruir su existencia política.¹¹³

En realidad, el Estado de Derecho, pese a toda juridicidad y normatividad, sigue siendo el Estado y contiene siempre otro elemento específicamente político, a más del elemento específico del Estado de Derecho. Sobre esta unión y mixtura. Por eso, no hay ninguna Constitución que sea, puramente y sin residuo, un sistema de normas jurídicas para la protección del individuo frente al Estado. Lo política no puede separarse del Estado-unidad política de un pueblo; despolitizar el Derecho político no es otra cosa que “desestatizar” el Derecho político. Lo propio del Estado de Derecho es, tan solo, una parte de toda Constitución moderna.¹¹⁴

De la idea fundamental de la libertad burguesa se deducen dos consecuencias que integran los dos principios del elemento típico del Estado de Derecho presente en toda Constitución moderna. Primero, un principio de distribución: la esfera de libertad del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo ilimitada en principio mientras que la facultad del Estado para invadirla es limitada en principio. Segundo, un principio de organización, que sirve para poner en práctica ese principio de distribución: el poder del Estado (limitado en principio) se divide y se encierra en un sistema de competencias circunscritas. El principio de distribución-libertad del individuo, ilimitada en principio; facultad del poder del Estado, limitada en principio-encuentra su expresión en una serie de derechos llamados fundamentales o de libertad; el principio de organización está contenido en la doctrina de la llamada división de poderes, es decir, distinción de diversas ramas para ejercer el Poder publico, con lo que viene al caso la distinción entre Legislación,

¹¹² SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Editorial Nacional. México. 1966. p. 68.

¹¹³ Ibidem. pp. 87-88.

¹¹⁴ Ibidem. pp. 145-146.

Gobierno (Administración) y Administración de justicia-Legislativo, Ejecutivo y Judicial.¹¹⁵

El actual concepto de Estado de Derecho se ha fijado bajo el punto de vista de la libertad burguesa. De aquí recibe un sentido específico la equívoca expresión “Estado de Derecho”.¹¹⁶

1.- Según la significación general de la palabra, puede caracterizarse como Estado de Derecho todo Estado que respete sin condiciones el Derecho objetivo vigente y los derechos subjetivos que existan. Esto significaría legitimar y eternizar el status quo vigente y tener por más importantes los “derechos bien adquiridos”-sea del individuo, sea de cualesquiera asociaciones y corporaciones que la existencia política y seguridad del Estado.

2.- El llamado concepto formal de ley. El problema del concepto de Ley que corresponde al estado de Derecho se agrava al considerar que para una Constitución no es suficiente el elemento característico del repetido Estado de Derecho; ha de existir también un concepto político de Ley, junto al que es propio de ese tipo de Estado.

3.- El concepto político de Ley. Se explica que fuera posible la confusión de este llamado concepto formal de Ley, ante todo, porque hay un concepto político de ley-claro está que junto al concepto de Ley propio del Estado de Derecho-. La expresión “concepto político de Ley”, que aquí se usa, no esta pensada como contraposición de un concepto jurídico de Ley. Jurídicamente, es decir, para la ciencia jurídica, y sobre todo para una Teoría de la Constitución, ambos conceptos de Ley son objeto en igual medida de la consideración científica. Ambos corresponden a una Constitución moderna, porque no hay ninguna Constitución moderna sin esos dos distintos elementos -la parte política y la que es típica del Estado de Derecho- con que se corresponde al anualismo de los dos conceptos de Ley. “Político significa aquí, en contraste con Estado de Derecho, un concepto de Ley resultante de la forma de existencia política del Estado y de la conformación concreta de la organización del dominio. Para la concepción del Estado de Derecho, la ley es, esencia norma, y una norma con ciertas cualidades regulación jurídica (recta, razonable) de carácter general. Ley, en el sentido de concepto político de Ley, es voluntad y mandato concretos, y un acto de soberanía.”¹¹⁷

Mediante la regulación constitucional, puede garantizarse una especial protección a ciertas instituciones. La regulación constitucional tiene entonces la finalidad de hacer imposible una supresión en vía legislativa ordinaria. Con terminología inexacta se suele hablar aquí de derechos fundamentales, si bien la estructura de tales garantías

¹¹⁵ Ibidem. p. 147.

¹¹⁶ Ibidem. p. 150.

¹¹⁷ Ibidem. pp. 166-170.

es por completo distinta, lógica y jurídicamente, de un derecho de libertad. Ni aun siquiera cuando se aseguran con la garantía institucional derechos subjetivos de individuos o de corporaciones-lo que no es obligado-, hay ahí derechos fundamentales ningunos. La garantía institucional es, por su esencia, limitada. Existe sólo dentro del Estado, y se basa, no en la idea de una esfera de libertad ilimitada en principio, sino que afecta a una institución jurídicamente reconocida, que como tal, es siempre un acosa circunscrita y delimitada, al servicio de ciertas tareas y ciertos fines, aun cuando las tareas no estén especializados en particular, y sea admisible una cierta "universalidad del círculo de actuación".¹¹⁸

En consecuencia, el Derecho Constitucional es fundamental en la vida de las instituciones, en virtud de que es el derecho regulador de las instituciones políticas, que se ven reflejadas en los textos constitucionales, es como aparece la Constitución como la expresión jurídica fundamental que culmina el acto jurídico de institucionalización del poder, y que a su vez, la propia Constitución es el medio de la protección de las propias instituciones.

A su vez, es importante expresar que las instituciones también se ven reflejadas en las leyes ordinarias, en los reglamentos y decretos, los cuales se encuentran sujetos a la propia Constitución.

4.-POLÍTICAS PÚBLICAS.

El concepto de Administración se refiere en Derecho al conjunto de actos ejecutados sobre un patrimonio determinado y dirigidos a conservarlo o a explotarlo. Este concepto puede ser aplicado a la esfera privada o a la esfera pública. Cuando se refiere a la esfera pública, utilizamos la denominación de Administración pública, concepto con el que designamos la gestión de todas las áreas de responsabilidad y dirección del Estado. El concepto de Administración pública designa el conjunto de actos de gestión de todas esas áreas, y también el conjunto de organizaciones que llevan a cabo esa gestión y a las personas que trabajan en ellas.

Por lo tanto, la Administración pública es la organización que aplica las leyes aprobadas en los parlamentos y las decisiones tomadas por los gobiernos, y lo que posibilita las labores generales de gestión, organización y provisión de bienestar que recaen sobre el Estado en las sociedades desarrolladas. La Administración hace efectivas las decisiones políticas y representa con claridad la naturaleza del Estado como ente al servicio de la sociedad, de los ciudadanos.¹¹⁹

La Administración depende del poder político y está a su servicio para cumplir objetivos políticos establecidos por los partidos en sus programas electorales, pero

¹¹⁸ Ibidem. pp. 197-198.

¹¹⁹ URIARTE, Edume. *Ob. Cit.* p. 205.

tiene unas normas de funcionamiento que la regulan que debe ser respetada por el titular del poder en cada momento.

La racionalidad burocrática se caracteriza también por la importancia del cumplimiento de las normas y de los procedimientos. Las normas y los procedimientos garantizan básicamente la objetividad de la burocracia y el tratamiento estandarizado de todos los problemas y, al mismo tiempo, el trato igualitario a aquellos a los que se dirigen las actividades de la Administración pública, es decir, los ciudadanos.¹²⁰

El desarrollo o la aplicación de una racionalidad de tipo técnico a la Administración pública permitirían una mayor eficacia en la gestión y una superación de los problemas de rigidez de los que se la acusa. MIGUEL BELTRÁN ha señalado que el cambio de perspectivas que es necesario en la Administración pública es el que se ha producido en otros países en el sentido de considerar al ciudadano como destinatario, es decir, como cliente, como consumidor o como usuario de los servicios de la Administración, de tal forma que la Administración se justifique a sí misma en función de su eficacia en la oferta de esos servicios.¹²¹

El enfoque de la política pública y la teoría política de la administración pública coinciden en la naturaleza politológica de la administración pública, sólo discrepan en la forma metodológica de organizar el estudio. La primera orientación no distingue entre ciencia política y administración pública, mientras que la segunda reconoce a la administración pública como una disciplina o campo de la ciencia política.¹²²

4.1. Concepto de políticas públicas.

El concepto de política tiene varios usos. En primer lugar, entendemos la política en su acepción más general como la lucha por el poder o las relaciones que establecen los ciudadanos con el Estado. Pero el concepto de política tiene también una aceptación más restringida referida al programa que tiene un gobierno en un área de gestión determinada o a las orientaciones que presiden la acción en un campo específico. Es este segundo sentido el relacionado con el concepto de políticas públicas. En español no existe esa diferenciación, y por eso en buena medida se añade el término “pública” y se utiliza preferentemente el plural para distinguir el significado de la política de las políticas públicas. Cuando estamos hablando de la política, no sólo designamos el campo del Estado, de los partidos políticos, del poder político, sino que nos referimos también a luchas ideológicas, competición entre partidos o participación ciudadana que se implica en la lucha de valores y proyectos que caracteriza a la política.¹²³

¹²⁰ Ibidem. p. 208.

¹²¹ Ibidem. pp. 208-209.

¹²² GUERRERO OROZCO, Omar. *Teoría administrativa de la ciencia política*. Editorial Universidad Autónoma del Estado de México. México. 2001. p. 76.

¹²³ Ibidem. p. 213.

Las políticas públicas, en tanto acciones públicas producidas en sociedades democráticas, son una forma privilegiada de expresión de la decisión colectiva a partir de la articulación selectiva de una multiplicidad de intereses y preferencia valorativas.¹²⁴

El auge académico de las políticas públicas durante los años setenta, en la época conductivista de la “década de la desilusión” (RICCI) tenían muchas y buenas razones. No sólo era la búsqueda de relevancia de la ciencia política ante problemas sociales candentes. Era, a los ojos de los administradores públicos, la manera de superar la improductiva dicotomía entre política y administración. Así, por el lado de la ciencia política, en busca de vocación práctica, se afirmó que había sido excesiva la atención dada al *input* de la política, a los estudios sobre las formas, mecanismos y grupos de representación y agregación de intereses, de configuración del interés público, pero poca atención se había prestado al *output* de la política, a la manera como se elaboraban las decisiones, a las políticas que pretendían satisfacer el interés público. Por el lado de la Administración Pública, a través de agitados debates, se propuso por muchas voces que la disciplina debía dejar de lado el enfoque de la “administración pública” (residuos de la revolución conductista con su asepsia científico-técnica, despolitizada) al que se imputaba la separación infausta entre política y administración, y asumir el enfoque integrador de “política pública”, el del proceso de gobierno, que conjuntaba a políticos y administradores, los volvía interdependiente y los comprometía públicamente.¹²⁵

Las políticas públicas, sin embargo, se refiere a un campo mucho más específico, el referido a la toma de decisiones y a la aplicación de esas decisiones en torno a todas sus áreas de gestión por parte de los diferentes órganos ejecutivos del Estado. Se refieren, en este sentido, al apartado más ejecutivo de los estados, o a sus acciones para responder a los problemas de la sociedad y a sus necesidades de organización.¹²⁶

IVES MÉNY y JEAN CLAUDE THOENIG han señalado que una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el océano pacífico, etc. XAVIER BALLART Y CARLES RAMIÓ, por su parte, han señalado que las políticas públicas son los distintos tipos de acción que puede adoptar un Gobierno para tratar con problemas sociales o públicos. Por lo tanto, la política pública o las políticas públicas son programas

¹²⁴ GONZALEZ MADRID, Miguel. Las coordenadas básicas de la decisión racional. Entre la libertad del actor y el determinismo contextual. *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. José María Martinelli Coordinador. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2002. p. 21.

¹²⁵ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El estudio de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política Pública. Primera antología. Tercera edición. Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 2003. pp. 64-65.

¹²⁶ URIARTE, Edume. *Ob. Cit.* p. 213.

específicos de acción de los gobiernos, y, en este sentido, implican organización, y distribución de tareas y recursos para su realización.¹²⁷

El estudio de la política pública no es sino el análisis de las actividades del Estado en el seno de la sociedad. Un análisis que puede acometerse desde disciplinas muy diversas, que van desde la teoría de la Hacienda pública y la economía institucional a la sociología y la ciencia política, pasando por el Derecho y las ciencias de la Administración.¹²⁸

Los politólogos y administradores públicos siguieron lidiando epistemológica, ideológica y políticamente con la cuestión de si disciplinaria o interdisciplinariamente se debía estudiar el proceso decisorio de la política (y qué el proceso, y cómo) y si además los resultados correctos de sus estudios debían o no comprometerse políticamente, desplegarse en normas (técnicas) para la toma de decisiones de políticas y qué validez podrían presentar las recomendaciones más difusas y laxas de la ciencia política respecto de las prescripciones más nítidas y precisas de la modelación económico-cuantitativa del proceso político.¹²⁹

Ahora bien, el carácter específico de las políticas públicas o su naturaleza de tipo ejecutivo no debe hacer olvidar su naturaleza política en el sentido más amplio. Entre los rasgos definitorios de las políticas públicas, XAVIER BALLART y CARLES RAMIÓ destacan que las políticas públicas <son el resultado e influyen en los procesos políticos de lucha partidista>. Las políticas públicas, en este sentido, son plenamente ideológicas, o políticas. Implican valores, modelos de organización de la vida social, y varían dependiendo del partido o de los partidos que tengan el poder del Estado.¹³⁰

El proceso de elaboración de las políticas públicas sigue en todos los casos unos pasos que han sido ampliamente analizados. En general, la reconstrucción desde un punto de vista analítico del proceso de elaboración de las políticas permite diferenciar cinco fases: 1) la percepción y definición del problema, 2) la formulación de una solución o de una acción de respuesta, 3) la decisión, 4) la implementación o puesta en práctica de la decisión, y 5) la evaluación y control de los efectos producidos.¹³¹

Un problema se convierte en problema público cuando alcanza características significativas que a hacen relevante, o cuando la cuestión alcanza proporciones de crisis, o cuando provoca una situación emotiva que atrae los intereses de los medios de comunicación.¹³²

¹²⁷ Ibidem. pp. 213-214.

¹²⁸ ALBI, Emilio y Et al. *Gestión pública*. Fundamentos, técnicas y casos. Editorial Ariel. Barcelona. 2000. p. 19.

¹²⁹ AGUILAR VILLANUEVA, Luís F. *Ob. Cit.* p. 68.

¹³⁰ URIARTE, Edume. *Ob. Cit.* p. 214.

¹³¹ Ibidem. p. 215.

¹³² ídem.

Las políticas públicas tienen, por un lado, un elemento tecnocrático, es decir, buscan la eficiencia y la satisfacción del ciudadano cliente-consumidor, pero, al mismo tiempo, están relacionados con unos valores e ideologías, los de la mayoría política dominante en cada momento en las instituciones y también los de la mayoría dominante entre los grupos de interés diversos, medio de comunicación y élites que han presionado para llevar adelante una política determinada.¹³³

Los instrumentos que tienen los gobiernos para aplicar las políticas públicas, FRANCESCO PALLARÉS¹³⁴ distinguía los siguientes cuatro elementos: 1) las normas jurídicas, a través de las cuales los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas; 2) el personal, es decir, todos los empleados de la Administración pública que ponen en práctica las medidas políticas; 3) los recursos materiales, fundamentalmente financieros y que sobre todo provienen de los impuestos, y 4) la persuasión que es el elemento que hace efectivas las normas jurídicas, mucho más fáciles de aplicar a través del convencimiento de todos aquellos afectados por esas normas.

La teoría política de la administración pública tiene elementos comunes con la orientación de la política pública.¹³⁵

Por lo tanto, las políticas públicas deben identificarse con las acciones públicas producidas en sociedad, como la expresión de las decisiones colectivas y la aplicación de las mismas en torno a las áreas de gestión de los órganos del Estado, a través de programas específicos de acción, que implican una organización y distribución de tareas y recursos para su realización.

4.2. Gestión pública.

Por otro lado, han sido demasiadas las catástrofes gubernamentales y, en consecuencia, los programas públicos se han reducido cada vez más en número, a la vez que se les ha exigido mayor claridad, eficiencia y responsabilidad. Todo esto ha ocasionado que se preste mayor atención a la “gestión/dirección pública” (neologismo crítico para deslindarse del término empolvado de una “administración pública” dependiente, inofensiva, simplemente operativa) y se atenúe el acento en el análisis orientador de la supuesta gran decisión política. En las condiciones actuales, en que pocos meterían la mano al fuero por un estado activista, el reclamo ciudadano acentúa la eficiencia en la gestión de las políticas públicas necesarias más que el análisis sofisticado de políticas nuevas y espectaculares para pretendidas reformas resolutorias.¹³⁶

¹³³ Ibidem. p. 216.

¹³⁴ Vid. Ibidem. p. 217.

¹³⁵ GUERRERO OROZCO, Omar. *Ob. Cit.* p. 78.

¹³⁶ Ibidem. pp. 68-69.

El enfoque de la política pública tiene un alcance omnicompreensivo con referencia a las múltiples y variadas manifestaciones del poder gubernamental, en relación con las respuestas políticas de las asociaciones sociales afectadas por el impacto de ese poder. Bajo esta perspectiva, la administración pública había de ser definida como las “operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de las políticas públicas”, como la “coordinación de los esfuerzos colectivos para realizar la política pública”. La política pública involucra, por un lado, el comportamiento gubernamental. La administración pública es concebida como “el estudio y la práctica de aquellas cuestiones cuya realización está a cargo del derecho y la política”.¹³⁷

La política pública, como lo observa DIMOCK,¹³⁸ es un concepto que encierra la actividad total del sistema político porque se refiere a la conciliación y cristalización de los intereses encontrados de “muchas personas y grupos de diversos intereses en el interés público”. Es una categoría que borra la fronteras entre la política y la administración; por política se “entiende todo lo que hace el gobierno en el sentido de determinar la política pública”, concibiéndose por administración lo “que tiene que ver con el “qué” y con el “cómo” del gobierno”. Si la política ha de llevar a acabo todas aquellas tareas relacionadas con la formulación de la política pública, también deberá realizar los cometidos relacionados con el “qué” o el “cómo” de función gubernamental; a la inversa, el “qué”, como conocimiento técnico de un campo de acción y el “cómo”, que considera los medios de acción, no son inherentes al quehacer administrativo, sino a las tareas relacionadas con la formulación de la política pública, es decir, de la política.¹³⁹

Por lo que es necesario señalar que la gestión pública es sustantivamente *gestión* en el sentido que hoy da a este término la economía de las organizaciones: conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas. Y es pública por la naturaleza de sus fines y el marco jurídico político en el que se desenvuelve. El estudio económico de la gestión pública existe conocer: 1) los conceptos básicos de la economía de las organizaciones; 2) los rasgos diferenciales de las principales formas organizativas mediante las que pueden resolverse los problemas de motivación y coordinación.¹⁴⁰

Gestión pública, es gestión, esto es, un conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y a coordinar acciones. Y es pública porque persigue metas colectivas y se desenvuelve en el marco de unas restricciones jurídico-políticas peculiares.¹⁴¹

Con frecuencia, los términos organización e institución se emplean como sinónimos, y en un sentido lato la identificación no es incorrecta. WILLIAMSON (1985) se refiere al mercado, la empresa y la relación contractual de autoridad como institucional y como

¹³⁷ GUERRERO OROZCO, Omar. *Ob. Cit.* p. 77.

¹³⁸ Vid. Ídem.

¹³⁹ Ibidem, pp.77-78.

¹⁴⁰ ALBI, Emilio y Et al. *Ob. Cit.* pp. 19-20.

¹⁴¹ Ibidem. p. 20.

organizaciones, indistintamente. Las instituciones son el elemento estático de la vida organizativa, y las organizaciones –entes de interrelación- son el elemento dinámico, y, al mismo tiempo, la fuente del cambio institucional, siempre dirigido a la disminución de los costes de transacción. En sentido estricto, pues, una institución es un sistema de derecho de propiedad y de contratos que define las relaciones de cooperación y competencia en la organización (WILLIAMSON, 1993). Las instituciones son las estructuras en las que se desarrolla la gestión. No podemos olvidar, por otra parte, que cualquier organización se desenvuelve en un contexto externo de reglas políticas, sociales y jurídicas, que definen lo que podemos llamar marco o ambiente institucional.¹⁴²

Los políticos adoptan continuamente decisiones de diseño institucional. Estas decisiones suelen revestir forma legal y se refieren tanto al ámbito general de la intervención del gobierno –delimitación de los sectores público y privado- como al diseño de las instituciones específicas que enmarcan la gestión pública en cada situación: organización interna, financiera, régimen estatutario del empleo público, ámbito de la delegación de decisiones en el nivel administrativo, y procedimiento de participación privada en las decisiones.¹⁴³

La implementación debe ser distinguida de la decisión dado que la implementación significa la puesta en práctica de la decisión, es decir, la traslación de los mecanismos diseñados a la vida social. En esta fase cobra importancia especial todo el aparato administrativo del Estado, dado que es ese aparato el que se responsabiliza de la implementación. Es decir, los políticos toman la decisión, pero son los burócratas quienes las ejecutan.¹⁴⁴

La razón del auge intelectual y político de los temas de gestión pública radica en que una Administración mejor va a generar un mejor sector público. Con el volumen actual de gastos e ingresos públicos, y los déficit existentes, obtener mejoras de eficiencia pública implica lograr aumentos considerables de bienestar y que la reducción del déficit, sin incrementar discrecionalmente los ingresos, resulte factible políticamente.¹⁴⁵

Entender a la administración pública como una organización, con características muy peculiares, pero a la que se pueden aplicar los principios de la microeconomía y de la economía de las organizaciones, lleva a la utilización de mecanismos de coordinación y estímulo que suponen cambios organizativos, de jerarquía de delegaciones de poder.¹⁴⁶

¹⁴² Ibidem. pp. 23-24.

¹⁴³ ALBI, Emilio y Et al. *Ob. Cit.* pp. 83-84.

¹⁴⁴ URIARTE, Edume. *Ob. Cit.* pp. 216-217.

¹⁴⁵ ALBI, Emilio y Et al. *Ob. Cit.* p. 175.

¹⁴⁶ ALBI, Emilio y Et al. *Ob. Cit.* p. 175.

Como puede observarse, la gestión pública va más allá de la toma de decisiones, ya que esta enfocada propiamente a otorgar un valor a la organización y sus acciones, es decir, esta visualizada en la implementación de las políticas públicas, a la puesta en práctica de las decisiones por medio del aparato administrativo del Estado.

5.- POLÍTICA AMBIENTAL.

La problemática ambiental que en las últimas décadas ha impactado fuertemente las condiciones de vida del planeta, y que los estudiosos de la materia han coincidido en señalar como: pérdida de diversidad biológica, disminución y adelgazamiento de la capa de ozono, pérdida de bosques tropicales, extinción de especies, ruido, contaminación del aire y erosión de la salud de los habitantes de la tierra, así como un acelerado crecimiento urbano de metrópolis sin ninguna organización y planificación, situaciones que están afectando gravemente las condiciones climáticas de nuestro hábitat, explicita también la complejidad que el Derecho debe asumir para afrontarlas.

En este orden de ideas, la realidad de una problemática global ambiental ha implicado el volver los ojos hacia las condiciones de sustentabilidad de nuestro planeta, y de esta manera delinear políticas, estrategias y orientaciones para reconocerla y buscarle solución.¹⁴⁷

El término política ambiental debe entenderse en sentido amplio, ya que los mecanismos a través de los que el administrador público puede tratar de incidir sobre el comportamiento de los distintos agentes involucrados son múltiples y trascienden la simple intervención directa. En efecto, las posibilidades son muy amplias: desde la imposición de una normativa, por ejemplo, hasta la subvención a las empresas menos contaminantes, pasando por la creación de mercados para el intercambio de permisos de emisión. En cualquier caso, y sea cual sea el conjunto de medidas adoptadas, lo fundamental es que sea eficaz, flexible, eficiente y equitativo.¹⁴⁸

Lo anterior es importante, en virtud de que puede llegar a confundirse la política ambiental con la política pública ambiental, ya que visto el ambiente como un problema actual, nos llevaría a establecer definitivamente que lo desarrollado en la política al respecto no es una política ambiental, sino son políticas públicas enfocadas a la problemática ambiental a través de acciones de los órganos del Estado para tomar decisiones sobre la problemática referida.

5.1.- Concepto de política ambiental.

¹⁴⁷ GUTIERREZ NAJERA, Raquel. *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*. Tercera edición. Editorial Porrúa. México. 2000. p. 50.

¹⁴⁸ AZUETA, Diego. *Introducción a la Economía Ambiental*. Editorial McGraw-Hill Profesional. España. 2002. p. 237.

La política ambiental, es la actividad humana destinada a ordenar jurídicamente al medio ambiente cuando se encuentra en interacción con la vida social humana, consistentes en acciones ejecutadas con intención de influir, obtener, conservar, crear, extinguir o modificar el poder, la organización y el ordenamiento de la comunidad relacionada con el medio ambiente.

En consecuencia, la política ambiental desde el punto de vista de la práctica, es lo relativo a la organización, fines y funcionamiento del Estado relacionado con el medio ambiente.

Es decir, la política ambiental, es la actividad necesaria relacionada con la vida social y por medio de la misma se enfrenta a los problemas ambientales y se encamina a la realización de los fines del Estado en materia ambiental para obtener el bien común.

La política ambiental, se refleja en las instituciones que se plasman en la constitución, leyes y ordenamientos jurídicos determinados, o sea, a través de un conjunto de reglas relativas al espacio del medio ambiente.

La política ambiental establecen las normas que guían la conducta ambiental.¹⁴⁹

La política ambiental supone un conjunto de acciones de diversas e integradas que han sido específicamente valoradas para que intencionalmente y sin reservas se ocasionen determinados comportamientos y efectos. Desde el punto de vista de lo que proyecta, la política consiste en un germen de propuestas que a su vez multiplican alternativas para la ejecución concreta. En este sentido no representa un documento estático, aún la idea primaria que puede traducir de una declaración de enunciados preconcebidos justificadores de la actuación. La política entraña las directrices de futuro con intención de perdurar la suficiencia, idoneidad y congruencia de la administración ambiental. A los fines de estas cualidades siempre deberá atenderse a los principios reconocidos universalmente como fundamentos y garantías de coherencia ente las declaraciones, la realidad a la que se refiere y aplica el programa de estrategia y las necesidades en los espacios local-regional.¹⁵⁰

¹⁴⁹ EPIQ-USAID. *Política ambiental. Lecciones aprendidas*. Diez años de actividades de políticas ambientales en países en desarrollo. Informe No. 21. Agosto 2002. p. xvii.

¹⁵⁰ ROQUE FOURCADE, Elsa Cristina. *La Protección del Medio Ambiente. Cometido Público de Carácter Integral*. Segunda y última parte. Revista Lex 3era. Época Año V Enero 2000. No. 55 Suplemento-Ecología, Editorial Laguna. México. 2000. p. v. También señala que: "La política ambiental representa un diseño formal y planificador sobre lo que se debe hacer y la utilización de cada instrumento según el ámbito particular de aplicación, y (las) diferentes condiciones de alcance, eficiencia, y costo / efectividad, con el objeto de ordenar internacionalmente envista de la protección ambiental. Materialmente entraña un conjunto de acciones que han sido específicamente valoradas con las cuales se presume ocasionar determinadas pautas y efectos. Esta compaginación de operaciones integra la gestión en sentido amplio, junto a las instituciones jurídicas del régimen ambiental comprensivas de los métodos de elaboración de la política y organización administrativa. El objetivo general de la política ambiental tiende a materializar la protección del entorno natural y humano. Para el diseño de la misma existen instrumentos formales que permiten proyectar acciones y entrelazar los ámbitos de la vida estatal, imponiendo exigencias especiales con un nuevo repertorio de deberes y el sentido de corresponsabilidad. Esta concepción tiene importancia porque permite unificar la normatividad y enriquecer una especialidad: el Derecho Ambiental, estaríamos suponiendo una rama del derecho consolidada cuando un conjunto de normas de

La política ambiental, es el primer componente de la gestión ambiental, es el conjunto de acciones que se diseñan para lograr la ordenación del ambiente. La existencia de la política ambiental supone la convicción de que el objetivo de la ordenación del ambiente no puede alcanzarse sin el concurso de algunas acciones concebidas especialmente para modificar la realidad o, dicho de otra manera, sin la mediación de lagunas acciones que generen ciertos efectos ambientales, que de acuerdo con las tendencias prevalecientes de esa realidad no se generarían espontáneamente. Mediante la política ambiental se da respuesta a la pregunta de qué hacer para conseguir una ordenación del medio ambiente, cuando se estima que dicha ordenación no puede lograrse sino mediante una intervención deliberada del hombre sobre la realidad.¹⁵¹

Así entendía, la política ambiental es el marco de referencia permanente de la gestión ambiental.¹⁵²

Los sistemas jurídicos estatales, además de crear un régimen explícito o implícito de autorizaciones para la formulación de la política ambiental, establecen directamente reglas de política ambiental. Por eso, la primera manifestación de las políticas ambientales del Estado está constituida por su propio sistema jurídico. Pero la política ambiental del Estado se formula también por vías administrativas, esto es, por medio de las mismas autoridades facultadas para llevar a cabo la gestión del medio ambiente y, en los casos de la existencia de un sistema de planificación nacional, por las autoridades encargadas de dicha planificación.¹⁵³

La política ambiental formulada mediante los sistemas jurídicos para la protección del ambiente, es obligatoria para el Estado y el conjunto de la sociedad. En cambio, la política ambiental formulada por las autoridades facultadas para realizar la gestión ambiental, es obligatoria sólo para la Administración Pública, pero de conformidad con lo que establezcan los ordenamientos que rigen el funcionamiento de dicha Administración. Por su parte, la política ambiental formulada a través de la planificación, obliga en los mismos términos en que pueden obligar los planes, de acuerdo con las particularidades de cada sistema de planificación. Esto último significa que la política ambiental puede tener desde un carácter puramente inductivo, incluso para la propia Administración Pública, hasta un carácter

conducta tiene por fin específico brindar tutela a un bien compuesto de diversos elementos naturales y humanos y los procesos necesario de evolución, el significado cultural y social que detenta el espacio y sus contenidos. Véase *Fundamento de Política Ambiental. Algunas consideraciones en torno a la Ley Ambiental Mexicana*. Revista Lex 3era. Época Año V Junio-Julio 1999. No. 48-49. Suplemento-Ecología. Editorial Laguna. México 2000. p. IX-X.

¹⁵¹ BRAÑES, Raúl. *Manual de derecho ambiental mexicano*. Segunda edición. Sección de Obras Política y Derecho. Editorial Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, Fondo de Cultura Económico. México. 2000. p. 176.

¹⁵² Ibidem. p. 176.

¹⁵³ Ibidem. p. 177.

estrictamente vinculante no sólo para el Estado, sino también para el conjunto de la sociedad.¹⁵⁴

La aplicación de la política ambiental es el elemento esencial de la gestión ambiental. A través de ella se lleva a la práctica la ordenación del ambiente, que es el objeto propio de toda gestión ambiental. La aplicación de la política ambiental del Estado incumbe a los destinatarios de los mandatos contenidos en dicha política. Por lo general, estos destinatarios son los mismos organismos del Estado que participan en la gestión ambiental.¹⁵⁵

La política ambiental se plantea, en muchos casos, como una forma de conseguir mayor equidad intergeneracional. Toda discusión de política ambiental ha de tener muy en cuenta también el impacto distributivo intrageneracional de los diferentes instrumentos de intervención.¹⁵⁶

Pareciere que la doctrina no establece muy bien la delimitación entre política ambiental y política pública ambiental, ya que al establecer lo que debe de entenderse por la primera, integra elementos que parecieren referirse a una política práctica de decisiones a través de planes, por ende, se estaría refiriendo a una política pública para atender la problemática ambiental, en consecuencia, es importante señalar, que la política ambiental, se refleja en las instituciones que se plasman en la Constitución, leyes y ordenamientos jurídicos determinados, o sea, a través de un conjunto de reglas relativas al espacio del medio ambiente, que es muy diferente a la forma en que se atenderá la problemática en la materia.

5.2.- Políticas públicas ambientales.

La política pública en lugar de superponerse a otros intereses para resolver lo que es más conveniente desde una perspectiva de razón o de beneficio social basado en el equilibrio ambiental, participa en el juego de intereses como un elemento más, no siempre fortalecido o con relativa igualdad de fuerzas, dando como resultado la configuración de un panorama no prevista o contingente.¹⁵⁷

La política pública no sólo propone ciertos arreglos basada en el costo y beneficio que puedan tener, también determina o fortalece ciertas tendencias de índole económica; basar la conservación de la naturaleza en su rentabilidad es un ejemplo de lo que se requiere explicar. Si se miran planes y programas ambientales en los que se proponen ciertas estrategias para conservar los recursos naturales, es

¹⁵⁴ Ídem.

¹⁵⁵ Ibidem. p. 182.

¹⁵⁶ MARTINEZ ALIER, Joan y Jordi Roca Jusmet. *Economía Ecológica y Política Ambiental*. Textos de Economía. Editorial Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Fondo de Cultura Económica. México. 2000. p. 181.

¹⁵⁷ RODRIGUEZ URIBE, Hugo. *Naturaleza y Lógica de la Política Ambiental*. Revista Lex 3era. Época Año V Enero 2000 No. 55 Suplemento-Ecología, Editorial Laguna. México. 2000. p. XI.

notable el énfasis que se pone en la diversificación de fuentes de ingresos basadas en la venta de servicios ofrecidos con base en los propios recursos; así tenemos los programas de “adopta un árbol, un parque y hasta sistemas ecológicos” por parte de empresas o industrias, el aprovechamiento restringido de especies, el cambio de uso del suelo en “espacios controlados”, la concesión de parques, como otros tantos ejemplos que generan ingresos.¹⁵⁸

Las políticas públicas ambientales, son la toma de decisiones y la aplicación de esas decisiones en torno al medio ambiente por parte de los diferentes órganos ejecutivos del Estado. Se refieren, en este sentido, al apartado más ejecutivo de los estados, o a sus acciones para responder a los problemas de la sociedad y del medio ambiente y a sus necesidades de organización sobre la materia.

5.3. Gestión ambiental.

La gestión ambiental es el conjunto de las actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente. Sus componentes principales son la política, el derecho y la administración ambientales. En consecuencia, la gestión ambiental comprende no solo los actos materiales que supone el manejo del medio ambiente, como se suele pensar, sino también todo aquello que tiene que ver con dicho manejo. Por eso, la formulación de la política y la legislación ambientales es una actividad que forma parte de la gestión ambiental. La gestión ambiental supone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan una ordenación del ambiente, que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que tienen ese propósito.¹⁵⁹

La gestión ambiental es principalmente una función pública o función del Estado.¹⁶⁰

Existen modelos básicos para la gestión ambiental, que se describen a continuación:

1) El reforzamiento de una estructura jurídico-administrativa preexistente, esto es, la asignación a una determinada estructura jurídico-administrativa preexistente generalmente la que estaba revestida de mayores competencias ambientales, de nuevas competencias ambientales, lo que es acompañado, en algunos casos, de la función de velar por la protección del ambiente en su conjunto.

2) La creación de una estructura jurídico-administrativa especial, es decir, el establecimiento de una estructura jurídico-administrativa *ad hoc* para la gestión ambiental. En este modelo es posible distinguir dos grandes submodelos, que a su vez presentan ciertas diferencias entre si:

¹⁵⁸ Ibidem. p. XII.

¹⁵⁹ BRANES, Raúl. *Ob. Cit.* p. 117.

¹⁶⁰ Ídem.

a) creación de un Ministerio del Ambiente, que puede ser concebido como un superministerio o como un ministerio especializado o como un ministerio puramente coordinador, y

b) creación de un organismo ambiental *ad hoc*, que no tiene el rango de un ministerio y que se ubica por lo general bajo la dependencia del jefe de gobierno o de los órganos de la planificación nacional.

3) La creación de una instancia de coordinación de la gestión ambiental, esto es, el establecimiento de un Ministerio del Ambiente puramente coordinador, pero con mas frecuencia de comisiones de alto nivel a las cuales se les asigna la función de elaborar la política ambiental y, por lo general, controlar su ejecución (es el caso muy común de las comisiones interministeriales o intersecretariales).

4) La combinación de algunos elementos de los diversos modelos. Lo más común es que los nuevos modelos para la gestión ambiental resulten de una combinación de algunos elementos de los modelos antes descritos.¹⁶¹

Se formula la política ambiental: la primera es a través de la legislación ambiental, la segunda mediante la administración pública y la tercera por conducto de la planeación nacional del desarrollo, las tres están estrechamente relacionadas y pueden resulta inclusive dependientes entre sí.¹⁶²

¹⁶¹ Ibidem. pp. 122-123.

¹⁶² JIMENEZ PEÑA, Adolfo. *Reflexiones en Torno a la Política Ambiental*. Revista Lex 3era. Época Año V Mayo. 1999. No. 47 Suplemento-Ecología, Editorial Laguna. México. 1999. p. V.

CAPITULO II. TRIBUTO Y TRIBUTO AMBIENTAL.

1. CONCEPTO DE TRIBUTO.

En relación al tema que nos ocupa, coincidimos con lo expuesto por ANTONIO JIMÉNEZ GONZÁLEZ,¹⁶³ en el sentido que tanto en los expuesto en los tratados de Hacienda Pública, como en las obras de Derecho Tributario, poca atención se presta al estudio del **Tributo** como noción, toda vez que en las mayoría de las obras se encaminan al estudio del impuesto e inclusive lo señalan como sinónimo de contribución.

Para definir la especial exacción coactiva que tradicionalmente se ha llamado tributo no es suficiente fijarse en la coactividad del mismo, ante todo porque la coactividad caracteriza una categoría más amplia de “prestaciones patrimoniales impuestas” y además porque dicha coactividad puede ser entendida de modo diferente o como falta de libertad de elección cuando al cumplimiento de una obligación o como falta de elección acerca del medio de satisfacer ciertas necesidades en relación con determinados servicios, prestados únicamente por el ente público.¹⁶⁴

El verdadero problema es circunscribir la figura del tributo. Según la doctrina tradicional, los frutos son percibidos por el estado por efecto de su potestad de imperio, mientras la doctrina más reciente constata la falta de una satisfactoria elaboración de la noción del tributo y de la potestad imposición que constituye el presupuesto.¹⁶⁵

El concepto de tributo tropieza, al menos con dos dificultades fundamentales.¹⁶⁶ En primer lugar, la que deriva de su carácter abstracto y, en segundo término, el hecho de su concepto cuya función esencial es que deben comprender sistematizadamente a otro que le precede en el tiempo y le aventaja en su importancia. Más concretamente, estimamos que de no existir los conceptos de tasa y de contribución especial habrá crecido de sentido plantearse contenido de la expresión tributo, que con toda probabilidad habría venido a ser sinónimo de impuestos o contribución.

Es decir, las construcciones teóricas en torno al tributo, son categorías de ingresos públicos, han recibido trato desigual por las diversas corrientes del pensamiento hacendario. Existen inclusive algunas tradiciones hacendarias en cuya elaboración

¹⁶³ JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. *Lecciones de Derecho Tributario*. Cuarta edición. Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales Ecafsa. México 1996. p. 57.

¹⁶⁴ ANTONIO MICHELI, Gian. *Curso de Derecho Tributario* Trad. Julio Banacloche. 2ª, Edición. Editorial Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid. 1974. p. 39.

¹⁶⁵ D'AMATI, Nicola. *Derecho Tributario. Teoría y Práctica*. Trad. Juan Carlos Riera Conde. Editorial Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid. 1985. p. 20.

¹⁶⁶ PEREZ DE AYALA José Luís y Eusebio González. *Curso de Derecho Tributario*. Tomo I. Textos de Derecho Financiero y de Hacienda Pública. 5º edición. Editorial Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid 1986. p. 185.

es dogmática poco o nulo espacio se reserva a dicha figura, algunos tratadistas inclusive sólo remiten a ella como simple referencia. Las dificultades, no sólo de tipológico sino de otra índole, para definir tan figura están en la base de tal ausencia y es que el tributo para hacer definido como mandan los cánones de la lógica deberá incluir en su definición las referencias necesarias al "*genus proximum*", es decir al género inmediato a que pertenece tal figura, para luego descender hasta la última diferencia. Habrá que decirse a qué familia pertenece, para luego descender por la vía de las notas particulares hasta precisar de qué miembro de la familia se trata.¹⁶⁷

El problema en su conjunto, produce la imprecisión de que al precisar el concepto de tributo la doctrina tributaria ha recorrido un largo camino (análogos, de otra parte, hay seguido por otras ramas del conocimiento). De suerte que, en el intento de definir el instituto central de una disciplina político-pública, primero se fijó en la naturaleza del ente titular de la prestación, tratando de encontrar un fundamento racional a la imposición (teoría la causa); más tarde, objetivo es el conocimiento prestando mayor atención a la estructura de la relación (A. D. GIANNINI)¹⁶⁸ o al carácter de la prestación (M. S. GIANNINI), para sentarse en el estadio actual de su desarrollo en una consideración finalista sobre los objetivos a los que tributo sirve (cobertura de los gastos) y en la concepción evolucionada y técnicamente más aceptable de la teoría de la causa, que proporciona el principio de gravamen según la capacidad económica de quien ha de soportar.¹⁶⁹

Por lo tanto, como señala JIMENEZ GONZÁLEZ¹⁷⁰ el tributo como instituto peculiar con sus actividad propia es susceptible de ser estudiado como objeto de conocimiento de una amplia gama de disciplinas. A no dudarlo sola ciencia económica y el derecho son las disciplinas que han contribuido en mayor medida, desde su propia perspectiva cada una, a perfilar sendas teorías en torno al tributo. Existe por lo tanto, dentro de la variedad de posiciones doctrinarias que convergen en torno al tributo la posibilidad de agruparlas en una teoría económica y otra jurídica.

En la noción del tributo se coloca en primera línea la correlación institucional entre gasto y contribuciones pecuniarias con gastos a cargo de "todos" aquellos que están sometidos a la soberanía del Estado.¹⁷¹

El tributo, por tanto, se diferencia, en sus líneas institucionales, de un lado las prestaciones pecuniarias que el individuo está obligado a ejecutar a favor del ente público, derivado de específicas relaciones con el ente público de contenido obligatorio contractual o derivadas de un acto de autoridad; de otro, de las prestaciones pecuniarias que la ley establece como sanciones por la violación de

¹⁶⁷ JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. *Ob. Cit.* p. 58.

¹⁶⁸ Vid. A. D. GIANNINI, *Instituciones de Derecho Tributario*. Trad. Fernando Sainz de Bujanda. Editorial de Derecho Financiero. Madrid. 1957.

¹⁶⁹ PEREZ DE AYALA José Luis y Eusebio González. *Ob. Cit.* p. 186.

¹⁷⁰ JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. *Ob. Cit.* p. 61.

¹⁷¹ ANTONIO MICHELI, Gian. *Ob. Cit.* p. 42.

determinadas normas. En estos últimos casos, el carácter sancionador de la prestación pecuniaria, cualquiera que sea su denominación, califica ulteriormente la coactividad del tributo.¹⁷²

Por tanto el tributo como fenómeno económico se revela como un flujo de riqueza que produce el consiguiente enriquecimiento y por ende empobrecimiento de las economías de los sujetos que protagonizan tal fenómeno.¹⁷³

1.1. El tributo y la doctrina.

Tres han sido históricamente las construcciones doctrinarias en torno a la explicación del fenómeno tributario que más arraigo e influencia han ejercido en la conformación del derecho tributario de nuestros días, amén de ser las que presenten un mejor acabado en su elaboración.¹⁷⁴

Por lo que el fenómeno tributario así explicaba:

- a) como una relación de poder;
- b) a partir de los conceptos de ser "función" y "potestad", y
- c) como una relación jurídica obligacional.¹⁷⁵

A partir del siglo XVII se generaliza la imposición sobre la propiedad agrícola. Ello supone un indudable avance de la tributación directa en relación con el antiguo impuesto de capitación imponen de relieve una aproximación del tributo a la indudable complejidad que va adquiriendo el régimen de propiedad privada. De otra parte, la imposición sobre la propiedad agrícola encuentra una clara cobertura teórica en el movimiento y fisiocrático, según la cual la fuente de toda riqueza en la tierra y, por consiguiente, sólo tiene la poseen deben ser llamados a construir.¹⁷⁶

La revolución industrial determina cambios sociales profundos que van a realizarse también en los sistemas tributarios. La tierra deja de ser la fuente fundamental de riqueza y la propiedad móvil diaria alcanza una entidad considerable. Las fórmulas suscitadas y la representación del capital en títulos-valores determinar una creciente acumulación de poder económico en manos de socios, accionistas, industriales, etc. Y es así como van apareciendo impuestos reales sobre bienes inmuebles, sobre títulos-valores y también los primeros impuestos personales sobre la tierra.¹⁷⁷

¹⁷² Ibidem. pp. 42-43.

¹⁷³ JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. *Ob. Cit.* p. 62.

¹⁷⁴ Ibidem. p. 226.

¹⁷⁵ ídem.

¹⁷⁶ MARTÍN QUERALT, Juan et al. *Curso de derecho financiero y tributario*. Séptima edición. Editorial tecnos. Madrid 1996 p. 89.

¹⁷⁷ Ibidem. pp. 89-90.

Este o no incluye hoy la única manifestación del poder público proyectado sobre patrimonio de los ciudadanos, en caminado a satisfacer las necesidades públicas, a financiar el gasto público. Son muchas las prestaciones patrimoniales impuestas a los ciudadanos tendientes a la misma finalidad, a despecho del régimen jurídico que se les aplique, en cubiertas en ocasiones en nombres que, sin rememorar al tributo, propician la aplicación de un régimen jurídico más laxo que el aplicable a las categorías tributarias.¹⁷⁸

Las diversas corrientes de pensamiento hacendario y específicamente tributario, enraizadas en sus respectivas tradiciones, en muchos casos nacionales (Italia, Alemania, Estados Unidos de América) reflejan en sus concepciones sus indiscutibles particularidades.¹⁷⁹

GIULIANI FONROUGE define el tributo como "una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho".¹⁸⁰

DINO JARACH (Argentina) define los "recursos tributarios", como "aquellos que el estado obtienen mediante el ejercicio del poder de imperio, o sea por leyes que crean obligaciones a cargo de sujetos-individuos y entidades- en la forma y cuantía que dichas leyes establezcan".¹⁸¹

Para BLUMENSTEIN "tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado, o un ente público autorizado al efecto por aquél, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma".¹⁸²

ALAÍN BARRERE (Francia) incluye a los tributos dentro de las denominadas "detracciones fiscales" a las que definen como "conjunto de operaciones utilizadas por el poder público para aprender por medio de detracción y por la vía de coacción sobre las rentas de los particulares, los ingresos necesarios para su funcionamiento".¹⁸³

AUGUSTO FANTOZZI (Italia) define al tributo como "una prestación patrimonial impuesta que evidencia la capacidad de contribuir a los gastos públicos."¹⁸⁴

MARTÍN QUERALT, define al tributo como un ingreso público de derecho público, obtenido por un ente público, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente

¹⁷⁸ Ibidem. p. 91.

¹⁷⁹ JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. *Ob. Cit.* p. 60.

¹⁸⁰ Vid GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Derecho Financiero*. Volumen I. 5ª. Edición. Editorial Depalma. Bueno Aires. 1993.

¹⁸¹ Citado por JIMÉNEZ GONZÁLEZ, *Ob. Cit.* p.60.

¹⁸² Citado por DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Decimonovena edición. Editorial Porrúa. México, 2001. p. 321.

¹⁸³ Citado por JIMÉNEZ GONZÁLEZ. *Ob. Cit.* p.61.

¹⁸⁴ Ídem.

obligado, como consecuencia de la aplicación de la ley a un hecho indicativo de capacidad económica, que no constituyen la sanción en ilícito.¹⁸⁵

JOSÉ JUAN FERREIRO LAPATZA (España) más que definir describe la figura del tributo como "prestaciones pecuniarias que el estado u otro ente público exigen en uso del poder que les atribuyen la constitución y las leyes de quienes a ella están sometidos. Prestaciones que no constituyen la sanción de un acto ilícito, que deben ser establecidas por la ley y que se hacen efectivas mediante el desarrollo de la actividad financiera de la administración."¹⁸⁶

Para SERGIO F. DE LA GARZA (México) "tributo o contribuciones son las prestaciones en dinero o en especie que el estado exige en ejercicio de su poder de imperio con objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines."¹⁸⁷

FERNANDO SÁENZ DE BUJANDA (España) define el tributo como "la obligación de realizar una prestación pecuniaria en favor de un ente público para subvenir a las necesidades de este, que la ley hacen hacer directamente por la realización de ciertos hechos que la misma establece".¹⁸⁸

El tributarista brasileño, GERALDO ATALIBA, define el tributo como "la obligación jurídica pecuniaria, *ex-lege*, que no constituye sanción de un hecho ilícito, cuyo sujeto activo es, en principio una persona pública y cuyo sujeto es alguien puesto en esa situación por voluntad de la ley".¹⁸⁹

A pesar de que ciertos autores no conciben una teoría general de la tributación, de alcance universal, la doctrina alemana y buena parte de la italiana han demostrado que ello es posible. La discrepancia radica en la diferente manera de apreciar la materia: aquéllos al considerar los diversos sistemas impositivos nacionales y sus implicaciones políticas y económicas que, por supuesto, son limitadas en el tiempo y el espacio; éstos aislando el sustrato jurídico común y elaborando conceptos generales, con prescindencia de sus aplicaciones prácticas, cuyo estudio pertenece a la ciencia de la finanzas y a otras disciplinas.¹⁹⁰

En cuanto *instituto jurídico*, el tributo se manifiesta no sólo como una obligación de contenido económico, sino también como un conjunto de prestaciones diversas cuya exigencia da lugar a distintos procedimientos administrativos.¹⁹¹

¹⁸⁵ MARTÍN QUERALT, Juan et al. *Ob. Cit.* p. 82.

¹⁸⁶ JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. *Ob. Cit.* p. 61.

¹⁸⁷ Vid. DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Decimonovena edición. Editorial Porrúa. México, 2001.

¹⁸⁸ Citado por JIMÉNEZ GONZÁLEZ. *Ob. Cit.* pp. 60-61.

¹⁸⁹ Citado por DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* p. 321.

¹⁹⁰ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Derecho Financiero*. Volumen I. 5ª. Edición. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1993 p. 283.

¹⁹¹ MARTÍN QUERALT, Juan et al. *Ob. Cit.* p. 82.

Es decir, en la noción del tributo se coloca en primera línea la correlación institucional entre gastos y contribuciones pecuniarias con gastos a cargo de todos aquellos que están sometidos a la soberanía del Estado.¹⁹²

Puede observarse que el tributo está relacionado con la obtención de recursos para el gasto público que el Estado exige de los contribuyentes obligados.

1.2. El tributo y los ingresos.

El tributo, por tanto, se diferencia, en sus líneas institucionales, de un lado de las prestaciones pecuniarias que el individuo está obligado a ejecutar a favor del ente público, derivadas de específicas relaciones con el ente público de contenido obligatorio contractual o derivadas de un acto de autoridad; de otro, de las prestaciones pecuniarias que la ley establece como sanciones por las violaciones de determinadas normas. En estos últimos casos, el carácter sancionador de la prestación pecuniaria, cualquiera que sea su denominación (multa, reparación, pena pecuniaria, etc.) califica ulteriormente la coactividad de la sanción y la diferencia de la coactividad del tributo. La primera postula el restablecimiento del orden jurídico violado y en consecuencia la previa violación de dicha norma.¹⁹³

Después de reconocimiento de que el tributo está constituido por una prestación o activa de carácter patrimonial o reducirle al tal, la misma corriente del pensamiento individual en la capacidad contributiva el elemento idóneo para anclar el tributo a la necesidad de que legislador deben elegir el presupuesto de hecho, al dedicarse el cual es debida a la prestación coactiva; la referencia a la capacidad contributiva tienen un carácter limitado en cuanto que es utilizable con respecto a algunos tributo sólo.¹⁹⁴

El término de contribución o tributo significa, en esencia, las aportaciones económicas que hacen los particulares al Estado, para que éste pueda realizar atribuciones, que a su vez, se traducen dentro de otras, en servicios públicos, en beneficio de la comunidad que los recibe.¹⁹⁵

La norma general es que los tributos consigan en ingresos monetarios y salva sección algunos sistemas tributarios, en atención a determinadas condiciones de ciertos sectores de contribuyentes, admiten la posibilidad de su pago en especie.¹⁹⁶

Los tributos, que pueden ser en especie o en dinero, aunque en la economía moderna sea principalmente de esta última categoría, constituyen prestaciones

¹⁹² ANTONIO MICHELI, Gian. *Ob. Cit.* p. 42.

¹⁹³ Ibidem. pp. 42-43.

¹⁹⁴ D'AMATI, Nicola. *Derecho Tributario. Teoría y Práctica.* p. 20.

¹⁹⁵ FERNANDEZ MARTINEZ, Refugio de Jesús. *Derecho Fiscal.* Serie Jurídica. Editorial Mac Graw-Hill. México. 2000. p. 154.

¹⁹⁶ JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. *Ob. Cit.* p. 62.

obligatorias exigidas por el estado en virtud de su potestad de imperio, para atender sus necesidades y realizar sus fines políticos, económicos y sociales. Comprende los *impuestos*, las *tasas* y las *contribuciones especiales*, siendo los primeros los de mayor significación; las contribuciones especiales, a su vez, incluyen las *contribuciones de mejoras*, que tanto desarrollo han alcanzado entre nosotros, y diversos gravámenes que suelen denominarse *contribuciones parafiscales*, utilizando un "neologismo afortunado" al decir del profesor BALEEIRO.¹⁹⁷

Los tributos constituyen la más importante clase de ingresos del Estado moderno para conseguir los medios necesarios para el desarrollo de sus actividades. El Derecho que se ocupa de ellos constituye una de las ramas del Derecho Financiero y ha recibido el nombre de Derecho Tributario.¹⁹⁸

Por lo anterior, toda la actividad administrativa tiene un carácter estrictamente instrumental en cuanto se dirige a proveer al ente público los medios para desarrollar la actividad que definiríamos, por contraposición, sustantiva en cuanto se dirige a la consecución de los fines institucionales del ente.¹⁹⁹

Es decir, el dinero del ente público se lo procura de diversos modos: a) con la utilización económica de los bienes patrimoniales del ente público o con su enajenación; b) con los derivados del ejercicio de actividades productivas de bienes o servicios, sea a través de otros entes públicos o por medio de entes societarios regulados por el derecho privado; c) con los intereses originados por la participación en el capital de empresas productiva, cualquiera que fuese su forma de constitución; d) con el dinero obtenido a préstamo de los individuos; e) con el ejercicio del poder de imposición; f) con la imposición de sanciones pecuniarias.²⁰⁰

La doctrina tradicional, en muchos aspectos a un dominante, considera la actividad tributaria del estado y de los otros entes públicos como manifestación del poder de imposición en las más recientes contribuciones sistemáticas asumidas sobre el objeto del derecho tributario. No falta quien en forma más radical describe carácter originario y autónomo de tal figura considerando que cuando el estado manda para los impuestos se vale un poder propio. La realidad de las cosas muestra, en cambio, según un más correcto análisis del fenómeno, que los impuestos son debidos en cuanto existen leyes que los instituyen y disciplinan.²⁰¹

La suma división de los ingresos públicos, encuentra su línea de discriminación en el origen del mismo de las prestaciones patrimoniales libremente convenidas por el individuo o de las prestaciones impuestas. En estas últimas entran no solo los tributos, sino todas las prestaciones que, aun libremente queridas por el sujeto

¹⁹⁷ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Derecho Financiero*. p. 235.

¹⁹⁸ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* p. 319.

¹⁹⁹ ANTONIO MICHELI, Gian. *Ob. Cit.* p. 30.

²⁰⁰ *Ibidem.* p. 32.

²⁰¹ D'AMATI, Nicola. *Ob. Cit.* pp. 27-28.

pasivo, son determinadas autoritariamente y obligatoriamente por el ente público, en las que la libertad del individuo se reduce en la práctica a una libertad formal, de usar o no de ciertos servicios públicos.²⁰²

Las prestaciones patrimoniales impuestas crean respecto a los sujetos, un sometimiento a la responsabilidad, esto es, imponen a los sujetos el cumplimiento de obligaciones de hacer, consistente en pagar una suma de dinero o en transmitir al ente público ciertos bienes, en determinadas condiciones, sin que el ente público este obligado a una correspondiente prestación.²⁰³

1.3. El tributo ambiental.

El tributo ambiental no es una figura sesgada de la Administración para sus propios fines, sino un instrumento de la sociedad civil para salvaguardar los intereses colectivos al bien ambiental, un instrumento de desestímulo y de carácter fiscal, anclado en la capacidad económica y cuyo impulso es el de disminuir la capacidad de la contaminación.²⁰⁴

El tributo se postula como el instrumento técnico *representativo* de los intereses difusos, delimitando al tiempo las situaciones jurídicas de todos y de la propia Administración, respecto al bien ambiental. Ello significa que la capacidad económica es el fundamento de la finalidad propuesta que es disminuir la capacidad de contaminar el sujeto pasivo, sea para que se modifique su comportamiento, con lo cual se logra el efecto ambiental directo, o, en su caso, para la obtención de ingresos públicos dirigidos a la mejora del bien ambiental.²⁰⁵

Podríamos definir al tributo ambiental como aquella prestación pecuniaria de carácter obligatorio, cuya finalidad o legitimación se encuentra en la mejora o protección del medio ambiente, circunstancia ésta que implica que el diseño de los elementos estructurales del tributo habrá de estar relacionado con el nivel de perjuicio que determinados comportamientos humanos pueden procurar al medio natural.²⁰⁶

La utilización de instrumentos tributarios para la consecución de tareas como la protección del medio ambiente, no hace a un lado la función primordial del tributo, que es la de servir de instituto jurídico financiero con el elemental fin de allegar recursos al Estado para el sostenimiento de las necesidades públicas, ya que por definición, cualquier figura impositiva que se alejara de tal fin dejaría de serlo. Lejos de tal idea, el tributo aplicado a la defensa ambiental complementa tal actividad con la aportación de recursos al Estado, encuadrándose así como en una clara

²⁰² Ibidem. p. 35.

²⁰³ Ibidem. p. 36.

²⁰⁴ ROSEMBUJ, Tulio. *Los Tributos y la Protección al Ambiente*. Marcial Pons. Madrid. 1995. p. 66.

²⁰⁵ Ibidem. p. 67.

²⁰⁶ VICENTE GIMÉNEZ, Teresa. *Justicia Ecológica y Protección Ambiental*, Trotta Madrid, 2002. p. 267.

instrumentalidad está plenamente admitida en los sistemas jurídicos contemporáneos.²⁰⁷

Siguiendo a GAGO RODRÍGUEZ y LABANDEIRA VILLOT, un tributo no puede calificarse como ambiental por el mero hecho de destinar los recursos obtenidos a una mejora del medio ambiente, ya que si aceptara esta posibilidad cualquier tributo podría ser calificado como tal, siempre y cuando su recaudación se vinculara a la conservación, mejora o protección del medio ambiente. No obstante, un número reciente de tributos del sistema fiscal es calificado como ambiental por la finalidad de su recaudación.²⁰⁸

Es decir, los impuestos ambientales son una fuente de ingresos fiscales que, con tales, no sólo no gravan ninguna actividad beneficiosa, ni distorsionan ningún precio (por el contrario: ayudan a eliminar distorsiones en ellos), sino que permitirían, por el mismo montante, sustituir otras fuentes de ingresos públicos que sí tiene este carácter distorsionador.²⁰⁹

El concepto de tributo ambiental hasta ahora sólo hace referencia a la denominada fiscalidad ambiental directa, donde el tributo ambiental es autónomo y tiene entidad por sí mismo. No obstante, cabe la posibilidad de reconocer el fenómeno de la fiscalidad ambiental de un modo indirecto, esto es, formando parte de la estructura de otros tributos, como elementos que sirven a la cuantificación de un tributo, cuya entidad y razón de ser no está relacionado con las mejora o protección del medio, puesto que éstos están indirectamente relacionados con el deterioro o destrucción del medio natural. La forma más frecuente de presentarse este tipo de fiscalidad ambiental lo es en forma de permitir un menor gravamen efectivo con respecto del régimen general de un tributo, ya mediante la aplicación de tipos de gravamen reducidos con respecto al general, ya mediante la introducción de deducciones sobre la cuota.²¹⁰

En gran medida, las iniciativas de establecer tributos ambientales se deben a la necesidad de encontrar fuentes de ingresos que sirvan para financiar los gastos de preservación del medio ambiente.²¹¹

Al hablar de tributos ecológicos en sentido estricto se hace referencia a gravámenes con finalidad incentivadora, que son aquellos que intentan actuar incidiendo indirectamente en el agente contaminador, de tal forma que éste busque por su propia conveniencia económica, vías alternativas menos contaminantes.²¹²

²⁰⁷ JIMENEZ HERNANDEZ, Jorge. *El tributo como instrumento de protección ambiental*. Editorial Comares, Madrid. 1998. p. 60.

²⁰⁸ VICENTE GIMÉNEZ, Teresa. *Ob. Cit.* p. 267.

²⁰⁹ AZUETA, Diego. *Introducción a la Economía Ambiental*. McGraw-Hill Profesional. España. 2002. p. 254.

²¹⁰ VICENTE GIMÉNEZ, Teresa. *Ob. Cit.* p. 270.

²¹¹ JIMENEZ HERNANDEZ, Jorge. *Ob. Cit.* p. 62.

²¹² *Ibidem.* pp. 62-63.

El tributo tiene la función de desincentivar conductas, no de reprimir conductas ilícitas o de indemnizar daños ya producidos. Es decir, los tributos ambientales no tienen una naturaleza punitiva, su objeto no es tanto prohibitivo como restrictivo; al no considerar el deterioro del medio ambiente como un acto ilegal, tienden a su moderación y no a su sanción.²¹³

Con un sistema de tributos ambientales se trata, esencialmente, de instaurar una carga impositiva sobre las empresas contaminadoras, que iguale los costes marginales que ésta imponen sobre otras unidades económicas para mantener un óptimo paretiano de utilización de recursos. Esta finalidad se puede alcanzar a través de dos clases de tributos: el impuesto y la tasa. La diferencia fundamental entre ambos es que mientras las cantidades obtenidas por vía de impuesto son libremente presupuestables, las cantidades obtenidas de la tasa son disponibles presupuestariamente sólo en función de un fin que normalmente coincidirá con la prestación pública. La opción entre uno u otro tipo de tributo dependerá fundamentalmente de la relación de costes entre el objetivo de la política ambiental en que se inserte y la actividad que se grava.²¹⁴

Los tributos ambientales en sentido estricto son los gravámenes con finalidad incentivadora, es decir, aquellos que inciden de manera indirecta en el agente contaminador para que éste busque, por su propia conveniencia económica, vías alternativas menos degradantes para el entorno natural, las cuales pasan por diferentes soluciones como la modificación de conductas, el desuso de hábitos nocivos y, en su caso, su sustitución por otros menos dañinos.²¹⁵

Los tributos ambientales ocupan un papel primordial en la preservación del medio ambiente, *constituyen una opción jurídico-política legítima del legislador*. La naturaleza de los tributos no se circunscribe a la obtención de ingresos (fiscal). Poseen una finalidad paralela que permite al Estado cumplir con sus compromisos sociales, políticos y económicos. Nos referimos a su aspecto extrafiscal.²¹⁶

El concepto de tributo tal y como en su momento lo estableció LEJEUNE, es una prestación polivalente con la que es posible realizar cualquier tarea que corresponda al estado, o cualquiera de los cometidos establecidos en la Constitución. Aun cuando se ha dicho que su principal función es la obtención de ingresos, como parte de la hacienda tradicional, actualmente se le ha otorgado un cometido más amplio, tipificado como no fiscal. Dicho instituto se convierte así, en el instrumento de la moderna hacienda funcional, a través del cual el legislador puede incursionar en

²¹³ GARCÍA LÓPEZ, Tania. *Quien Contamina Paga Principio Regulador Del Derecho Ambiental*. Editorial Porrúa, México D. F. 2001. p. 52.

²¹⁴ SERRANO MORENO, José Luis. *Ecología y Derecho. Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*. Editorial Comares. Granada. 1992. pp. 173-174.

²¹⁵ JIMENEZ HERNANDEZ, Jorge. *Ob. Cit.* p. 130.

²¹⁶ ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M. *El Tributo como Técnica de Control Ambiental, en el Marco de los Acuerdos Internacionales*. Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Año III. Número 9. México. p. 82.

tareas de orden político, económico y social. En este sentido, y parafraseando a VICENTE-ARCHE DOMINGO, *“los tributos constituyen, por tanto, los medios jurídicos más importantes para la obtención de los recursos pecuniarios de la hacienda pública. Y, agregaríamos, un medio efectivo para realizar actividades de importancia en la consolidación de los objetos sociales, políticos y económicos establecidos en la Constitución: uno de ellos lo es la protección del medio ambiente.”*²¹⁷

2. CARACTERÍSTICAS DEL TRIBUTO.

PÉREZ DE AYALA, señala que el carácter del tributo son: 1º, que se trata de una prestación patrimonial obligatoria (generalmente pecuniaria); 2º, que dicha prestación debe venir establecida por la ley; y 3º, que con la misma se tiende a procurar la cobertura de los gastos públicos.²¹⁸

Es decir, todo tributo o contribución, presenta las características siguientes:

- Es una prestación, porque la obligación consiste fundamentalmente en el deber jurídico de que el contribuyente se desprende de una parte de su riqueza generada, ya se trate de un ingreso, utilidades o rendimientos, para ser entregados al Estado, y éste a su vez tiene la obligación de exigir la entrega de dicha prestación.
- La prestación debe ser cubierta en dinero o en especie, según lo disponga la ley fiscal respectiva.
- Son a cargo de las personas físicas o morales, por ser los sujetos pasivos de la obligación fiscal, quienes deben pagar la contribución respectiva.
- Se debe realizar la situación jurídica o de hecho, prevista por la ley como generadora de la obligación contributiva o tributaria.
- Deben estar establecidas en una ley.
- Deben ser generales y obligatorias. Estas características surgen de la naturaleza propia de toda ley fiscal. El requisito de generalidad significa que la ley es aplicable a todas las personas que se encuentren en los supuestos por ella establecidos como generadores de la obligación y ésta debe pagarse y exigirse en la forma y términos que establece la ley fiscal respectiva.
- Las contribuciones deben ser justas, o sea que la contribución establecida impacte de una manera lo más cercana posible a la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

²¹⁷ Ibidem, p. 82.

²¹⁸ PEREZ DE AYALA José Luís y Eusebio González. *Ob. Cit.* pp. 185-186.

- La finalidad del establecimiento de las contribuciones, es la de proporcionar recursos económicos al Estado, para sufragar los gastos públicos.²¹⁹

De igual forma, el maestro DE LA GARZA,²²⁰ señala que los tributos cuentan con las características siguientes:

- *Carácter público.*
- *Es una prestación en dinero o en especie.*
- *Es una obligación ex-lege.*
- *Es una relación personal, de derecho, obligatoria.*
- *Tiene por objeto o finalidad proporcionar recursos al Estado para que éste realice sus funciones.*
- *Deben ser justos.*
- *En principio, los recursos que producen los tributos no deben afectarse a gastos determinados.*

Se debe de mencionar que se trata de una obligación *ex lege* cuyo sujeto activo necesariamente será el Estado a través de sus órganos, y cuyo objeto es, directa o indirectamente, la recaudación de ingresos o la realización de un fin especial de naturaleza económica, política y social.²²¹

El elemento primordial del tributo es la *coerción* por parte del Estado, ya que es creado por la voluntad soberana de aquél con prescindencia de la voluntad individual, circunstancia que lo distingue de los ingresos de tipo patrimonial. Los tributos son prestaciones *obligatorias* y no voluntarias, como reconocen toda la doctrina, que constituyen “manifestaciones de voluntad exclusiva del Estado, desde que el contribuyente sólo tiene deberes y obligaciones”.²²²

El maestro GIULIANI FONROUGE²²³ señala que los elementos esenciales son los siguientes:

a) *abstracto*, es menester que el mandato del Estado se materialice en un sujeto, que se haga efectivo mediante una actividad de la administración;

²¹⁹ FERNANDEZ MARTINEZ, Refugio de Jesús. *Ob. Cit.* pp. 155-156.

²²⁰ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* pp. 322-335.

²²¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto. *Principios del Derecho Tributario*. Editorial Limusa. México. 2001. p. 100.

²²² GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Ob. Cit.* p. 285.

²²³ *Ibidem* pp. 300-302.

b) *permanente*, el poder tributario es connatural al Estado y deriva de la soberanía, de manera que sólo puede extinguirse con el Estado mismo; en tanto subsista, indefectiblemente habrá poder de grabar;

c) *irrenunciable*, el Estado no puede desprenderse de este atributo esencial, puesto que sin el poder tributario no podría subsistir;

d) *indelegable*, está íntimamente vinculado al anterior y reconoce análogo fundamento.

En el mismo sentido, sigue señalando el maestro GIULIANI FONROGUE,²²⁴ que QUERALT y LOZANO SERRANO,²²⁵ en su excelente obra, señalan, entre otras, las siguientes características jurídicas del tributo: a) grava normalmente una determinada manifestación de capacidad económica; b) constituye el más típico exponente de los ingresos públicos; c) es un recurso generalmente de carácter monetario, aunque en ocasiones puede consistir en la entrega de bienes no dinerarios; d) no constituye la acción de un ilícito; e) no tiene carácter confiscado.

Hay que resaltar que una de las características del tributo, es que se hace consistir en la existencia de una prestación a cargo del contribuyente, prevista en ley, esto se resalta para los efectos de los tributos ambientales, lo cuales tienen una naturaleza extrafiscal y las características antes señaladas son más para los tributos estrictamente fiscales.

3. LA RELACIÓN JURÍDICO TRIBUTARIA.

Las contribuciones, como ya se mencionó, es un concepto genérico e innovar a todo lo que auxilia a sufragar los gastos del estado. Este género se divide en contribuciones forzadas y contribuciones voluntarias. Son contribuciones forzadas o exacciones aquellas que fija la ley a cargo de los particulares que se adecuen en la hipótesis normativa prevista en la propia ley. Son contribuciones voluntarias aquellas que derivan ya sea de un acuerdo de voluntades entre el estado y en particular

²²⁴ Ibidem. p. 287.

²²⁵ El Maestro Martín Queralt y Lozano Serrano en su obra *Curso de derecho financiero y tributario*. pp. 83-88, señalan como características del tributo las siguientes: a) el tributo grava una determinada manifestación de capacidad económica; b) el tributo constituye hoy el más típico exponente de los ingresos de derecho público; c) el tributo constituye un generalmente en un recurso de carácter monetario, aunque en ocasiones pueda consistir en la entrega de determinados bienes, de naturaleza no dineraria; d) el tributo no constituyen nunca una sanción de un ilícito, salvo que, como ha señalado Berliri, la sanción consista en la extensión a cargo de un tercero de una obligación tributaria; e) el tributo no tiene alcance confiscatorio; f) el tributo, como prestación impuesta, no obliga sólo a los nacionales españoles, sino que afecta a todos, cuantos tienen relación económica e intereses patrimoniales en territorio español, obteniendo en el beneficios económicos; g) el tributo, como situación jurídica, se articula a la usanza de un derecho de crédito y de una correlativa obligación, estructurados de la misma manera en que la teoría general de derecho a elaborados tales categorías; h) el tributo tiene como finalidad esencial posibilitar la financiación del gasto público, aunque puede dirigirse también a satisfacer otros objetivos públicos los puntos propicia una política declaración de empleos, estimular el desarrollo económico de una determinada zona geográfica, fomentar entre las actividades, etc.

(contrato de compraventa, de arrendamiento, etcétera), o bien de una declaración unilateral de voluntad del particular si implica un acto de liberalidad (donación, delegado).²²⁶

A las contribuciones del primer tipo de los mencionados se les denomina tributo y abarcan diferentes exacciones, como son: impuestos, derechos, tasas y contribuciones especiales y las tres son producto del ejercicio de la potestad o poder tributario del Estado.²²⁷

Es claro el significado de la fundamental distinción reclamada antes entre ingresos patrimoniales derivados de la gestión de los bienes pertenecientes a los mismos entes o del ejercicio de actividades productivas (definidas por consiguiente como originarias) e ingresos tributarios obtenidos de las disponibilidades económicas de los particulares (y configuradas como derivadas).²²⁸

En opinión de ALESSI,²²⁹ la norma contiene los elementos necesarios para la creación de la obligación tributaria, pero en la generalidad de los casos y la eficacia de esa obligación quedan en suspensión hasta que la autoridad administrativa reconoce y califica el presupuesto objetiva y subjetivamente, por lo cual surge la potestad de imposición de la administración.

Sigue manifestando el maestro ALESSI, que la administración fiscal tiene funciones tributarias que pueden ser analizadas desde una óptica estática, por medio de los actos jurídicos que origina el fenómeno tributario, y desde una óptica dinámica, mediante el desarrollo y realización de tales actos, es decir, de los aspectos referidos al procedimiento tributario.²³⁰

Haciendo referencia a la naturaleza de la relación, instaurada entre el ente público y el sujeto privado sobre el fundamento de este criterio, los ingresos patrimoniales son recaudados en virtud de una relación de derecho privado mientras los tributos son percibidos por el estado por efecto de su potestad imperio.²³¹

La expresión *poder tributario* significa la facultad o la posibilidad jurídica del estado, de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hayan en su jurisdicción.²³²

²²⁶ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. *Derecho fiscal*. Colección textos jurídicos universitarios. Segunda edición. Editorial Harla. México 1986. p. 56.

²²⁷ Ídem.

²²⁸ D'AMATI, Nicola. *Ob. Cit.* p. 96.

²²⁹ Citado por GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Ob. Cit.* p. 45.

²³⁰ Ídem.

²³¹ D'AMATI, Nicola. *Ob. Cit.* p. 96.

²³² GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Ob. Cit.* p. 296.

Por lo tanto, la obligación tributaria ha sido definida por EMILIO MARGÁIN²³³ como el vínculo jurídico en virtud del cual el estado, denominado sujeto activo, exigen a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria excepcionalmente en especie. Por otra parte, DE LA GARZA²³⁴ sostiene que la relación del presupuesto legal conocido como hecho imponible, ser una relación cúbica que tienen la naturaleza de una obligación, en cuyos extremos se encuentran los elementos personales: un acreedor y un deudor y en el centro un contenido, que es la prestación del tributo. A la relación, por su naturaleza, la denomina relación tributaria principal por sustantiva y a la obligación implica, obligación tributaria, indicando que, además de ésta relación tributaria sustantiva, existen otras relaciones tributarias accesorias o independientes, cuyos contenidos obligacionales son diferentes. Define a la relación tributaria sustantiva como aquella por virtud de la cual el acreedor tributario (la iniciación fiscal) tiene derecho a exigir al deudor tributario principal o a los responsables el pago del tributo, es decir, el cumplimiento de la prestación de la cuyo contenido es el pago de una suma de dinero o la entrega de ciertos bienes en especie.²³⁵

La obligación contributiva o tributaria, ha sido definida como el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo o contribuyente, el cumplimiento de una prestación pecuniaria excepcional en especie.²³⁶

Lo anterior lleva a hacer referencia a la potestad tributaria del estado como manifestación de su poder soberano, se ejerce y se agota a través del proceso legislativo con la expedición de la ley, en la cual se establecen de manera general, impersonal y obligatoria, la situaciones jurídicas o de hecho que, al realizarse, generarán un vínculo entre los sujetos comprendidos en la disposición legal.²³⁷

Si las concepciones que colocan los tributos en el ámbito de la teoría de las prestaciones a las administraciones públicas parecen del todo insatisfactorias, no por esto persuaden en los planteamientos inspirados en las teorías tradicionales. El análisis de la problemática emergente era llevado a la observación de que el tributo está constituido por una prestación coactiva de carácter patrimonial o reducirle a tales; donde no haya esta actividad de la prestación se está fuera de campo *stricto sensu* tributario. Teniendo en cuenta que no todos los ingresos derivados al estado de prestaciones correctivas pecuniarias pueden calificarse como de tributarios, y por consiguiente las prestaciones mismas como tributos, se individua en la capacidad contributiva el elemento idóneo para ligar el tributo a la necesidad de que el

²³³ Vid. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. Decimoctava Edición. Editorial Porrúa. México. 2005.

²³⁴ Vid DE LA GARZA, Francisco. *Ob. Cit.* p. 319.

²³⁵ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. *Ob. Cit.* p. 111.

²³⁶ FERNANDEZ MARTINEZ, Refugio de Jesús. *Ob. Cit.* p. 224.

²³⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto. *Principios del Derecho Tributario*. p. 97.

legislador debe elegir el presupuesto de hecho, al verificarse el cual es debida la prestación coactiva.²³⁸

La doctrina tradicional ha consolidado más conforme a un criterio sistemático asumir como objeto de una distinta disciplina jurídica aquella parte sola del derecho tributario que se refiere a la imposición y al cobro de los tributos cuyas normas efectivamente se prestan a ser coordinadas en un sistema científico, las que regulan de modo orgánico una materia indefinida: la relación jurídico tributario de su origen a su actuación. Para tomar con mayor amplitud el significado de esta concepción y comprender por consiguiente mejor el desarrollo problemático completó a que tener presente su base: la idea de que la relación jurídica del impuesto tiene un contenido complejo en cuanto de éste derivan, de un lado, poderes, derechos y también obligaciones de la autoridad financiera a la que corresponden obligaciones positivas y negativas o derechos de las personas sujetas a su potestad, y, de otro, más específicamente el derecho del ente público de exigir la correlativa obligación de contribuyente de atacar la suma equivalente a la cantidad del impuesto en cada uno de los casos debidos. En el análisis de esta concepción se hace evidente que esta se oponen dos premisas, a más susceptibles de verificación. La primera es que sólo una determinada figura (como en particular la de la relación) está en situación de asegurar coherencia y sistema quisiera aún específico sector del ordenamiento jurídico.²³⁹

La segunda está constituida por la reducibilidad a una sola figura jurídica de la obligación de cumplir la prestación tributaria y de los deberes formales que le secundan. La existencia de una evidente coincidencia tecnológica entre las diversas situaciones jurídicas que tienen a garantizar en la variedad de las formas el cobro de los ingresos tributarios no basta para asegurar la unidad de las figuras que componen el cuadro completó: cada uno de los deberes tributarios, además de ser autónomos unos de otros, tienen también diferente naturaleza jurídica; además, al nacer en momentos diversos hace inutilizable el esquema de la relación jurídica que exige la estricta colección entre los elementos constitutivos.²⁴⁰

Esa relación quien hace al darse la situación concreta prevista por la norma legal, es la **relación jurídica**, la cual, cuando su materia se refiere al fenómeno tributario se conoce con el nombre de *relación jurídico tributario*.²⁴¹

La relación jurídica tributaria es un vínculo que unen diferentes sujetos respecto de la generación de consecuencias jurídicas consistentes en el nacimiento, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones en materia tributaria.²⁴²

²³⁸ D'AMATI, Nicola. *Ob. Cit.* p. 102.

²³⁹ *Ibidem.* p. 163-164.

²⁴⁰ *Ibidem.* pp. 165-166.

²⁴¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto. *Ob. Cit.* p. 97.

²⁴² *ídem.*

A efecto de precisar los conceptos de obligación y relación jurídico tributaria es conveniente partir de la presencia de una norma jurídica que en sí y por sí, no obliga a nadie mientras no se dé un hecho o situación prevista por ella; es decir, mientras no se realicen el presupuesto normativo. Una vez realizado este supuesto prevista por la norma se producirán las consecuencias jurídicas, las cuales serán imputadas a los sujetos que se encuentren ligados por el nexo de causalidad que relaciona el presupuesto con la consecuencia.²⁴³

Tratándose de la obligación tributaria las opiniones siguen siendo divergentes solamente *se refiere a dar*, mientras que otros la identifican además *con un hacer*, un *no hacer*, y otros, hasta con un *tolerar*.²⁴⁴

Hay que advertir que la corriente de pensamiento recordaba antes sostiene en un punto particularmente significativo que el procedimiento tributario se describen como instrumento aportado por el ordenamiento jurídico para ligar entre sí situaciones jurídicas subjetivas de contenido no correspondiente, como la obligación tributaria y el poder de imposición que vista a la consecución de un efecto jurídico final: la adquisición por parte de la hacienda de determinadas prestaciones pecuniarias a título de impuestos o de sanción. Para ilustrar mejor de carácter de esta teoría hay que recordar que, según sus sostenedores, el poder de imposición está regulado de modo que se determine necesariamente el cumplimiento-incumplimiento, que debe seguir al ejercicio de una actividad con un contenido variable según las hipótesis que se pueden presentar: cuando la obligación tributaria está cumplida es poder de recibir y adquirir la propiedad de cuanto voluntariamente disparado, también poder de constituida por ya se constituye por el juez una obligación diversa y más grave en cuyo origen se transforme extendiéndose.²⁴⁵

Independientemente de otras observaciones más específicamente a la situaciones tributarias es posible observar con respecto al primer aspecto que no se ve qué particular tipo de poder dará ejercitar el ente público para recibir y adquirir la suma de contribuyente debida y regularmente correspondiente: se trata de un verdadero y propio acto debido por la cual no es necesario el concurso de alguna particular condición jurídica.²⁴⁶

Más delicado es el análisis del segundo aspecto. El diverso modo de establecerse la llamada potestad de imposición en relación a la circunstancia de que la obligación resulte o no cumplida no se refiere de modo particular al derecho tributario. Desde hace tiempo la doctrina civilista ha establecido sobre la base de las indicaciones de los historiadores del derecho (germánicas y normalistas en particular) que la relación obligatoria no es única en cuanto se divide en dos partes: la primera, definida dentro (*schuld*), está caracterizada por la mera expectativa del acreedor, a quien

²⁴³ Ídem.

²⁴⁴ Ibidem. p. 98.

²⁴⁵ D'AMATI, Nicola. *Ob. Cit.* pp. 167-168.

²⁴⁶ Ibidem. p. 169.

corresponde la posibilidad (bajo un aspecto y incoercible) de que el deudor realice espontáneamente la prestación con la que está trabado. En el caso en que verificando se una forma de crisis en la cooperación del deudor la obligada no venga cumplida surge la segunda fase, la de la responsabilidad (hafeung): es esta fase, la segunda fase, venido a menos el débito que queda cumplido, la relación adquiere un nuevo aspecto, de carácter patrimonial, que tiene por objeto la ejecución en forma específica o el resarcimiento del daño sufrido por el acreedor por efecto del incumplimiento. La pretendida autonomía de la situación pasiva (obligación tributaria) de la activa (potestad imposición) es sólo la consecuencia del hecho de que en la correspondiente relación privatista la fase del débito es distinta de la que la responsabilidad.²⁴⁷

3.1. La tributación ambiental.

La tributación no tiene, en principio, como finalidad la protección del ambiente. No obstante, el uso de mecanismos tributarios como instrumentos de política ambiental es cada vez más aceptado.²⁴⁸

A través de la expresión “fiscalidad ambiental o tributación ambiental” se hace referencia al conjunto de tributos, o de componentes tributarios, previstos en un ordenamiento tributario, dirigido al a consecución de un fin extrafiscal: preservar y mejorar el medio ambiente.²⁴⁹

Dado el fin extrafiscal de esta tipología de tributos, los mismos no se ven dominados por el principio de capacidad económica, sino que, sin violentar ni éste ni el resto de los principios constitucionales clásicos tributarios, los tributos ambientales atienden, básicamente, al principio de justicia ecológica.²⁵⁰

El tributo debe servir para que se *internalice* en cada uno de los ciudadanos, en proporción a su capacidad de contaminación, los costes ambientales de prevención y restauración, así como la compensación a ciertos sujetos por el perjuicio concreto que se les provoca, en modo tal de desalentar el aumento de la contaminación aceptable, incentivando la minimización de la actividad dañosa para el bien ambiental.²⁵¹

Las figuras tributarias adecuadas son el impuesto, sea el impuesto en general o la contribución especial negativa. La tasa tiene un encaje reducido en el marco

²⁴⁷ Ídem.

²⁴⁸ GONZALEZ MARQUEZ, José Juan. *La responsabilidad por el daño ambiental en México. El paradigma de la reparación*. Universidad Autónoma de México, México, 2002. p. 290.

²⁴⁹ VICENTE GIMÉNEZ, Teresa. *Ob. Cit.* p. 265.

²⁵⁰ Ibidem. pp. 265-266.

²⁵¹ ROSEMBUJ, Tulio. *Ob. Cit.* p. 89

considerado, excepto en su función tradicional: autorizaciones, permisos, control de emisiones, servicios individualizados.²⁵²

La idea de la tributación como instrumento de política ambiental encuentra su base en el principio “contaminador pagador”. Según este principio los contaminadores, al incumplir con las disposiciones de la legislación ambiental, generan una serie de externalidades, es decir costos que no asumen sino que trasladan bajo la forma de contaminación a la población, en lugar de contabilizarlos como un débito derivado de sus actividades.²⁵³

Un medio para impedir la transmisión de responsabilidades del ámbito individual al colectivo es la imposición de tributos a los sujetos que perjudican el medio ambiente. En consecuencia, la tributación puede ser un mecanismo de internalización de costos en tres sentidos:

- a) Como mecanismos de control de la contaminación y con ello como vía para la prevención del daño ambiental;
- b) Como mecanismo para el pago por servicios ambientales, involucrado así al propietario en la conservación de los bienes de bases y sus funciones; y
- c) Como mecanismo de reparación de daños colectivos.²⁵⁴

4. ELEMENTOS DE LOS TRIBUTOS.

La capacidad contributiva no sólo existe, sino que es actual bajo un doble perfil: ante todo que en esta no resulte agotada en el momento de la imposición; y además que la norma impositiva resulta clara de modo que no se creen situaciones de incertidumbre en las actividades económicas frente a las cargas tributarias no previstas en un particular momento.²⁵⁵

Es decir, el tributo se resuelve jurídicamente en una prestación de dar a cargo de un sujeto, como consecuencia de la realización de una serie de hechos o actos que se presumen y tipifican legalmente como manifestaciones de una capacidad de contribuir. Estos hechos o actos legalmente tipificados pueden ser – como tales hechos - de muy distinta naturaleza y constituyen, una vez tipificados y definidos legalmente en sus efectos jurídicos-tributarios, los hechos imponibles.²⁵⁶

Tenemos dos primeros elementos constitutivos del tributo: 1) el hecho imponible; 2) el sujeto pasivo. Ciertos autores lo califican como elementos cualitativos por ser los

²⁵² ídem.

²⁵³ GONZALEZ MARQUEZ, José Juan. *Ob. Cit.* p. 291.

²⁵⁴ Ibidem. p. 293.

²⁵⁵ D'AMATI, Nicola. *Ob. Cit.* pp. 85-86.

²⁵⁶ PEREZ DE AYALA José Luís y Eusebio González. *Ob. Cit.* p. 205.

que definen el campo de aplicación (objetivo y subjetivo) de cada institución tributaria en particular.²⁵⁷

Ahora bien, al lado de estos elementos cualitativos existen otros que podríamos llamar cuantitativos, en cuatro tienen por fin determinar el importe de la deuda tributaria para cada caso concreto. Estos elementos cuantitativos son, fundamentalmente: 3) la base imponible; 4) la base liquidable, y 5) el tipo aplicable a la base.²⁵⁸

Por lo que de la definición de la obligación contributiva o tributaria se desprende los siguientes elementos:

- El Hecho Imponible;
- Sujeto de la relación tributaria;
- Base imponible;
- El objeto de la obligación;
- Tasa o tarifa.²⁵⁹

El artículo 5° del Código Fiscal de la Federación señala que las disposiciones que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta y se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al a) sujeto, b) objeto, c) base, y d) tasa o tarifa.

4.1. El hecho imponible.

Como cualquier otra norma jurídica, la que instituye el tributo presenta una estructura basada en un presupuesto de hecho al que asocia unos efectos o consecuencias de carácter jurídico, que en este caso se resumen en la imposición de un tributo. El hecho imponible es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la Ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria.²⁶⁰

El hecho imponible adquiere en la obligación jurídico tributaria –obligación de satisfacer el tributo- una importancia fundamental, hasta el punto de constituir el elemento imprescindible de la misma, con la consecuencia de que el tributo sólo se debe cuando se realiza el hecho imponible y de que la Administración financiera no puede obligar al pago de un tributo a aquellas personas respecto a las cuales no se haya realizado el hecho imponible.²⁶¹

²⁵⁷ ídem.

²⁵⁸ ídem.

²⁵⁹ FERNANDEZ MARTINEZ, Refugio de Jesús. *Ob. Cit.* p. 224.

²⁶⁰ MARTÍN QUERALT, Juan et al. *Ob. Cit.* p. 291.

²⁶¹ GARRE, Felipe. *El Hecho Imponible en el Impuesto Aduanero*. Cuadernos Aduaneros. Serie verde: Cuestiones fiscales. Editorial Centro de Investigación Aduanero y de Comercio Internacional. México. 1999. p. 33.

Se revaloriza el hecho imponible, al asumir la cualidad de presupuesto legitimador del tributo, pues es en él donde deben manifestarse los criterios de capacidad económica y en general de justicia, que autoriza al legislador a imponer la prestación cuando ha sido realizado por un particular.²⁶²

El hecho imponible siempre es producto de la norma, realidad jurídica y el hecho, acto u operación que en él se describe es lo que constituye el presupuesto objetivo del tributo, o, si se prefiere, el elemento objetivo de su hecho imponible.²⁶³

La hipótesis de incidencia o presupuesto o hecho imponible, es primeramente la descripción de un hecho, es la formulación hipotética, previa y genérica, contenida en la ley, de un hecho, y por tanto, es en opinión de ATALIBA,²⁶⁴ un mero *concepto*, necesariamente abstracto; es un concepto lógico-jurídico. Y reitera “es un concepto, en el sentido de que es una representación mental de un hecho o circunstancia de hecho. Aun más, la hipótesis de incidencia no es un mero y simple concepto –en la acepción filosófica del término- ya que, por definición, es una proposición legislativa. Es una categoría jurídica, un ente del mundo del derecho... Sus aspectos, por tanto, no tienen naturaleza o cualidad diversa. Son también conceptuales, participan de la naturaleza de conceptos legales y deben ser entendidos como entes jurídicos... El concepto legal –como parte claro-, designa una cosa, designación ésta que es su contenido. Por ello, el contenido de la hipótesis de incidencia no es el estado de hecho, sino su designación o descripción;...”

Todas las obligaciones del Derecho tributario tienen una hipótesis o presupuesto normativo que les corresponde. Y a cada hipótesis corresponde una determinada obligación, distinta a las demás.²⁶⁵

La más importante, la central de todas las hipótesis de incidencia, de todos los hechos imponibles, es la que dispone la obligación de pagar el tributo al Estado, y da nacimiento a la obligación tributaria sustantiva y principal: el pago del tributo.²⁶⁶

Pero existen otras hipótesis o presupuestos que dan lugar al nacimiento de otras obligaciones también pecuniarias, pero accesorias a la principal (pago de lo indebido, intereses moratorios, garantías, etc.). Cada una de esas obligaciones corresponde a hipótesis de incidencia o hechos imponibles distintos e independientes.²⁶⁷

SAINZ DE BUJANDA,²⁶⁸ lo define como “el supuesto fáctico que hipotéticamente la norma prevé para que, al realizarse, la obligación surja”.

²⁶² MARTÍN QUERALT, Juan et al. *Ob. Cit.* p. 292.

²⁶³ *Ibidem.* p. 293.

²⁶⁴ Citado por DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* p. 411.

²⁶⁵ *Ídem.*

²⁶⁶ *Ídem.*

²⁶⁷ *Ídem.*

²⁶⁸ Citado por JIMENEZ GONZALEZ, Antonio. *Ob. Cit.* p. 249.

Continúa señalando el profesor SAINZ DE BUJANDA, que la realización del hecho imponible nos permite:

1. Distinguir el momento en que se origina la deuda impositiva de otros momentos en los que surgen deberes tributarios de tipo formal.
2. Determinar la ley aplicable, que puede que no sea la misma en el momento de realización del hecho imponible y en el momento de producirse el acto liquidatorio y la exigibilidad del tributo.
3. Practicar la valoración de las mercancías gravadas, precisamente en ese momento.
4. Conocer la capacidad de obrar de los sujetos de la imposición.
5. Determinar cuál es el domicilio fiscal del contribuyente o de sus representantes.²⁶⁹

En este sentido, ARAUJO FALCAO escribe que el hecho generado [Imponible] es importante para lograr concretamente la fijación de las siguientes nociones:

- a) Identificación del momento en que nace la obligación tributaria principal;
- b) Determinación del sujeto pasivo principal de la obligación tributaria;
- c) Fijación de los conceptos de incidencia, no incidencia y exención;
- d) Determinación del régimen jurídico de la obligación tributaria; alícuota, base de cálculo, exenciones, etc.);
- e) Distinción de los tributos *in genere*;
- f) Distinción de los tributos en especie;
- g) Clasificación de los impuestos en directo e indirecto;
- h) Elección del criterio para la interpretación de la ley tributaria, y
- i) Determinación de los casos concretos de evasión en es sentido estricto.²⁷⁰

El hecho imponible es el punto de partida, obligado como dice JARACH, para el estudio de toda la relación tributaria. Así lo han reconocido, además, SAINZ DE

²⁶⁹ GARRE, Felipe. *Ob. Cit.* p. 38.

²⁷⁰ Citado por DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* p. 415.

BUJANDA y ARAUJO FALCAO. El primero sostiene que “pasa de radical la afirmación según la cual *toda* la teoría del derecho tributario material no pasa de ser un desarrollo de la propia teoría del hecho imponible”, pero, sin embargo, considera esa noción “como de importancia capital”.²⁷¹

BERLIRI, define el hecho imponible como “el conjunto necesario de elementos para la producción de un efecto o de un complejo de efectos”.²⁷²

Por ende, de lo anterior se desprende que el hecho imponible es un elemento fundamental para la existencia de los tributos, en consideración que es la descripción del hecho en la norma o ley vigente que establece la obligación del sujeto a quien va dirigida.

4.1.1. El hecho imponible de los tributos ambientales.

En cuanto aspecto configurador de cada tributo, el hecho imponible es, si no el paradigma del edificio jurídico tributario, sí el elemento más importante dentro de la estructura del tributo. Elemento que en el estudio del **tributo ambiental despierta encendidas discusiones por estar ligado estrechamente al fundamento del tributo, a la configuración del mismo y a su utilización para fines diferentes del fiscal.**²⁷³

Para que el tributo ambiental sea coherente con los objetivos que persigue y no se oponga a los principios de justicia impositiva, no puede configurar su presupuesto fáctico sobre actos, hechos o actividades manifestantes de capacidad contributiva escasamente relacionados con el perjuicio que puedan causar al entorno natural, porque en tal caso se lesionarían los principios de justicia impositiva, sino el fin extrafiscal.²⁷⁴

Se empleará, o se deberá emplear, el término impuesto ecológico o ambiental, cuando el hecho imponible tome como elemento objetivo un acto o hecho relacionado con la mejora o la protección del medio ambiente y el tributo se exija sin contraprestación alguna, rasgo este determinante de esta categoría tributaria.²⁷⁵

Los tributos ambientales, ya sean impuestos, tasas o contribuciones especiales no se fundamentan en el principio de capacidad económica. El contribuyente de un tributo ecológico no está obligado a contribuir con base en la solidaridad colectiva a la función pública de preservación del medio. Dicha concepción en la que se basa la configuración del hecho imponible de los tributos ecológicos es a todas luces

²⁷¹ Ibidem p. 414.

²⁷² Ídem.

²⁷³ JIMENEZ HERNANDEZ, Jorge. *Ob. Cit.* p. 131.

²⁷⁴ Ibidem. p. 132

²⁷⁵ VICENTE GIMÉNEZ, Teresa. *Ob. Cit.* p. 266.

discrepante de la concepción tradicional que sitúa al principio de capacidad económica como fundamento de la imposición.²⁷⁶

Los tributos ambientales deben recaer necesariamente en aquellos actos o situaciones que, si bien demuestran capacidad de pago, tengan relación con el deterioro ambiental, condición ésta que en la fiscalidad ambiental se presenta como sine qua non.²⁷⁷

a) Modalidades del hecho imponible de los tributos ambientales.

AMATUCCI²⁷⁸ ha señalado diferentes criterios bajo los cuales se pueden estructurar los hechos imponibles de los tributos ecológicos, distinguiéndolos de la siguiente manera:

- Actos concretos de explotación de los recursos que se intenta proteger y que constituyen en sí mismo hechos imponibles.
- El proceso tecnológico contaminante utilizado en la fabricación de cualquier bien.
- La fabricación de productos que incorporan materia prima o productos intermedios obtenidos de reservas de recursos protegidos.
- La venta de la mencionada materia prima o de productos intermedios protegidos.
- La fabricación de productos que incorporen los recursos mencionados y que son a su vez perecederos o de única e inmediata utilización.
- La producción y el intercambio de bienes cuya utilización provoca daños ambientales.
- Productos cuya destrucción, una vez usados, origina contaminación.

b) Dificultades en la configuración del hecho imponible de los tributos ambientales.

1. *El hecho imponible y el principio de capacidad económica.* Es necesario recordar que si bien los tributos ecológicos deben observar la existencia de capacidad contributiva, respetando un límite mínimo (mínimo exento) y un límite máximo (exigencia constitucional de no confiscatoriedad) de riqueza, aquellos no encuentran total fundamento en el principio de capacidad económica. Es decir, sea cual sea la

²⁷⁶ JIMENEZ HERNANDEZ, Jorge. *Ob. Cit.* p. 133.

²⁷⁷ *Ibidem.* p. 134.

²⁷⁸ Citado por JIMENEZ HERNANDEZ, *Ob. Cit.* p. 135.

fuente o señal de riqueza (renta, patrimonio o consumo), el elemento objetivo del hecho imponible no debe basarse en un índice que mida la riqueza, como es la obtención de una renta o la titularidad de un patrimonio, sino en uno que mida la actividad nociva para el medio ambiente como es la contaminación.²⁷⁹

2. Determinación del hecho imponible y su relación con la efectividad degradación ambiental. Una opción viable es la de articular impuestos que graven actividades efectivamente contaminantes, bien sobre la base de cantidades emitidas, bien sobre la extracción o fabricación de materiales contaminantes (propuestas de Impuesto comunitario sobre el CO₂ y la energía). En tal caso, aun cuando tales impuestos prohibieran expresamente la repercusión, el productor podría aumentar el precio del producto (traslación o repercusión económica) o reduciría sus emisiones.²⁸⁰

3. El hecho imponible y el principio de igualdad tributaria. El principio de igualdad en el ámbito tributario se traduce en el respecto a los principios de progresividad y de capacidad económica, y este último se interpreta de forma que situaciones económicamente iguales deben ser tratadas de igual manera, los tributos ecológicos parecen incumplir este principio al no observar sus hechos imponibles tal equidad, ya que gravan sólo aquellos hechos económicos contrarios al buen desarrollo ambiental.²⁸¹

En los tributos ambientales, la protección del medio ambiente como expresión de un mandato constitucional, debe ser entendida como la justificación para que el legislador ponga el acento sobre la actividad contaminante a la hora de determinar el hecho imponible, y no en la igual capacidad económica de los sujetos pasivos. Es decir, la desigualdad de trato entre dos sujetos o actividades económicas se encuentran legitimados por la idoneidad, la necesidad (o lesión mínima) y la proporcionalidad *stricto sensu* de la medida tributaria ambiental, subprincipios del más amplio principio de proporcionalidad.²⁸²

4. La selección de los actos contaminantes como hecho imponible. Toda actividad contaminante puede ser gravada por un tributo ambiental. En otras palabras, podría decirse que todos los tributos ambientales gravan actividades contaminantes, sin embargo no todas las actividades contaminantes pueden ser objeto de un gravamen ambiental. Los tributos ecológicos son figuras que se aplican a actividades permitidas y necesarias para el desarrollo económico y el desenvolvimiento de las necesidades ordinarias de una sociedad.²⁸³

La condición de permisividad impone la observación del límite máximo fijado por la autoridad administrativa. De tal manera, para todas aquellas actividades

²⁷⁹ Ibidem p. 153.

²⁸⁰ Ibidem. p. 156.

²⁸¹ Ibidem. pp. 157-158.

²⁸² Ibidem. p. 158.

²⁸³ Ibidem. p. 159.

contaminantes que excedan de dicho límite, no son aplicables los tributos. La necesidad es la segunda condición que deben cubrir los actos gravables en los tributos ecológicos. Al respecto cabe decir que dicho elemento tiene relación nuevamente con la negación del carácter penalizador de los tributos ambientales y con la función recaudatoria, función que para este tipo de tributos no es extraña a pesar de tener fines no fiscales.²⁸⁴

El tributo comparte con el resto de los instrumentos económicos la característica de la flexibilidad (en contraposición a los instrumentos de tipo administrativo y penal, los cuales sí persiguen sancionar a los contaminadores), por la cual su empleo es facultativo y otorga a los particulares la opción de elegir la vía más conveniente.²⁸⁵

Es importante destacar la importancia del hecho imponible en los tributos ambientales, pero a su vez, la dificultad que se tienen para establecer los mismos, en consideración que se rompe propiamente, con la capacidad contributiva del sujeto pasivo, en virtud de que el hecho imponible en la materia ambiental, esta encaminado a un objeto extrafiscal, cuya figura va teniendo una mayor transcendencia, ya que el acto o hecho descrito por la norma, esta relacionado con la mejora o la protección del medio ambiente, sin que propiamente exista una exigencia de una prestación y que ende, no se desprende que deba de existir y cumplirse con el principio de capacidad económica con lo que se contradicción o se da una discrepancia con dicho principio en atención a la concepción tradicional.

Razón por lo cual, es trascendente destacar las dificultades que el maestro AMATUCCI señala para la configuración del hecho imponible de los tributos ambientales, destacando cada uno de ello, ya que si es difícil establecer la relación del hecho imponible con el principio de capacidad económica, de igual forma resulta arduo determinar del hecho imponible su relación con la efectiva degradación ambiental y a su vez, que se satisfagan con cada uno de los principios constitucionales en materia fiscal, como son entre otros, el de proporcionalidad y equidad.

4.2. Sujeto.

El primer elemento que interviene en una relación tributaria es el sujeto. El sujeto es de dos clases, o mejor dicho, en toda relación tributaria intervienen dos sujetos: un sujeto activo y un sujeto pasivo.²⁸⁶

La doctrina tradicional ponía en evidencia como la relación del impuesto tiene carácter esencialmente obligatorio y “presupone” la existencia de los dos sujetos: el uno, el sujeto activo, al que la ley atribuye determinados derechos o poderes; el otro,

²⁸⁴ Ibidem. p. 160.

²⁸⁵ Ibidem. p. 161.

²⁸⁶ FLORES ZAVALA, Ernesto. *Finanzas Públicas Mexicanas. Los impuestos*. Trigésima tercera edición. Editorial Porrúa. México. 2001. p. 69.

el sujeto pasivo, al que la ley impone determinadas obligaciones. Y también si esto desembocaba inevitablemente en la individuación de un sujeto como acreedor se añadía que teniendo la relación del impuesto su base jurídica en la potestad financiera del Estado como sigue que el sujeto activo de la relación pueda ser sólo el Estado mismo o un ente público al que la citada potestad haya sido conferida por la ley.²⁸⁷

Según BERLIRI,²⁸⁸ en el Derecho Tributario pueden distinguirse sustancialmente dos categorías de sujetos:

a) Aquellos que son titulares de la potestad tributaria y que, consiguientemente, se presentan en una situación de supremacía, a los que denominamos sujetos activos.

b) Los sometidos a dicha potestad, que se presentan en situación de inferioridad, a los que denominamos sujetos pasivos.²⁸⁹

Es decir, la obligación tributaria, al ser un vínculo jurídico de carácter personal, encontramos fundamentalmente dos elementos característicos: el *sujeto (sujeto activo o acreedor y sujeto pasivo o deudor)* y el *objeto*. Una parte de la doctrina, ateniéndose al esquema generalizado en el derecho privado, agrega un tercer elemento, la *causa*.²⁹⁰

4.2.1. Sujeto activo.

En cualquier desarrollo del tributo aparece, frente a los sujetos obligados a las distintas prestaciones materiales y formales que lo integran, un ente público que actúa a través de diversos órganos, y que es el que impulsa los procedimientos tendentes a su efectividad.²⁹¹

La Ley creadora del tributo debe indicar los sujetos activos revestidos con poderes de liquidación, de comprobación y de recaudación de los tributos, en otras palabras, de los poderes que se han designado de forma comprendida como de imposición. Estos poderes se ejercitan por el Estado a través de los órganos destinados para ello

²⁸⁷ D'AMATI, Nicola. *Ob. Cit.* pp. 363-364.

²⁸⁸ PEREZ DE AYALA, José Luis, *Ob. Cit.* p. 224.

²⁸⁹ A. D. GIANNINI señala en su obra *Instituciones de Derecho Tributario*, p. 93, que "efectivamente, siendo la relación impositiva fundamentalmente una relación de obligación, presupone la existencia de dos sujetos: uno, el sujeto activo, al que la ley atribuye determinados derechos o poderes; otro, el sujeto pasivo, al que la ley impone determinadas obligaciones. Y como la relación impositiva tiene su base jurídica en la potestad financiera del Estado, se desprende que el sujeto activo de la relación sólo puede serlo el propio Estado o un ente público al que la ley confiera la expresada potestad, en tanto que puede ser sujetos pasivos todas las personas sometidas de algún modo a la repetida potestad."

²⁹⁰ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Ob. Cit.* p. 401.

²⁹¹ MARTÍN QUERALT, Juan et al. *Ob. Cit.* p. 308.

y que forman parte de la Administración.²⁹² Al Estado corresponde, pues, la potestad de imposición, de aplicar el tributo no sólo para aquellos impuestos cuyo producto va a sus arcas por ley.²⁹³

Sujeto activo es el ente público que desarrolla los procedimientos de aplicación del tributo. Pensando en la obligación tributaria, sería el ente que ocupa la posición de acreedor del crédito tributario, pero dado que el tributo es susceptible de desplegarse a través de procedimientos diversos y de relaciones que no siempre tienen por objeto el pago de dicha obligación, ni contemplan en su lado pasivo al deudor tributario, el concepto de sujeto activo debe ensancharse para aprehender todos aquellos supuestos y relaciones que por su contenido y su régimen jurídico escapan al marco obligacional.²⁹⁴

En este último sentido se ha podido definir el sujeto activo como el ente público titular de la potestad administrativa para la gestión y exigencia del tributo.²⁹⁵

4.2.2. Sujeto pasivo.

La correlación existente entre *tributo* y *obligación tributaria*, en cuanto esta última es una consecuencia de aquél, dice a las claras que hay una vinculación entre el *sujeto pasivo del tributo* (o sea, la persona individual o colectiva sometida al poder tributario del Estado) y el *sujeto pasivo de la obligación tributaria* (esto es, la persona individual o colectiva que debe cumplir la prestación fijada por ley); pero de esto no se deduce que, *necesariamente*, exista identidad entre ambos conceptos. Por lo general, el sujeto del tributo (es decir, el *contribuyente*), según la terminología corriente es el sujeto de la obligación, pero en ciertos casos particulares la ley fiscal atribuye la condición de sujeto obligado a hacer efectiva la prestación, a personas distintas del contribuyente y que, por esa circunstancia, se suman a éste o actúan paralelamente a él o también pueden sustituirlo íntegramente.²⁹⁶

²⁹² SANCHEZ LEON, Gregorio. *Derecho Fiscal Mexicano*. Decimosegunda edición. Editorial Cárdenas editores. México. 2000. p. 425, señala que: "son sujetos activos de la relación jurídica fiscal: los fiscos federal, del Distrito Federal, estatal y municipal; en cuanto posibles titulares del crédito fiscal. Es necesario resaltar que el sujeto activo del impuesto debe diferenciarse de las entidades que ejercen la soberanía fiscal como son los poderes legislativos (federal, del Distrito Federal y estatales), porque la misma se traduce en la facultad impositiva o capacidad de establecer impuestos, en virtud de que la titularidad de la soberanía fiscal, sólo puede recaer en el Poder Legislativo tanto federal, del Distrito Federal y de las entidades federativas, y por lo que respecta a los municipios, las legislaturas de los Estados establecen las contribuciones municipales, de lo que se desprende que contrario, sí puede ser titular del crédito fiscal o posible sujeto activo del mismo. Ahora bien, dentro del concepto de Fisco tenemos que también está integrado por organismos descentralizados fiscales autónomos (Seguro Social e INFONAVIT), que integran la Administración Pública paraestatal (federal, del Distrito Federal, estatal y municipal), los cuales modernamente vienen a ser también sujetos activos individualizados del crédito fiscal, ..."

²⁹³ ANTONIO MICHELI, Gian. *Ob. Cit.* pp. 173-174.

²⁹⁴ MARTÍN QUERALT, Juan et al. *Ob. Cit.* p. 308.

²⁹⁵ Idem.

²⁹⁶ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Ob. Cit.* p. 404.

La doctrina suele hablar de la diferenciación entre sujeto de la *potestad* tributaria (o *poder* tributario) y sujeto de la obligación tributaria, pero no siempre atribuyen el mismo alcance a cada una de esas categorías. Algunos autores, en efecto, identifican al sujeto de la obligación con el contribuyente, reservando la expresión sujeto de la potestad para otros obligados.²⁹⁷

Siendo el tributo una institución jurídica, su aplicación se resuelve en unos deberes jurídicos a cargo de un sujeto que adquiere con ello la consideración técnica de sujeto pasivo de la potestad de imposición.²⁹⁸

La norma impositiva debe indicar a cargo de quién debe ser efectuado un determinado ingreso tributario sobre el que recae la responsabilidad patrimonial del eventual pago del tributo o de sufrir la ejecución forzosa en caso de falta de cumplimiento voluntario.²⁹⁹ Para indicar todos estos puntos de referencia subjetivos se usa la expresión de sujetos pasivos.³⁰⁰

En una primera aproximación, con el término sujeto pasivo se hace referencia a los sujetos – normalmente particulares, aunque también puede tratarse de un ente público – a cuyo cargo impone la ley diversos deberes, pecuniarios y no pecuniarios, que configuran su *status* jurídico de sujeción al tributo y a las correspondientes potestades administrativas de gestión tributaria.³⁰¹

Por ello, podemos decir que es sujeto pasivo³⁰² de la obligación tributaria material aquel que resulta obligado al pago de la deuda tributaria.³⁰³

Puesto que la obligación se entiende nacida por la realización del hecho imponible, será sujeto pasivo el realizador del presupuesto de hecho tributario, y, por ende, el titular de la capacidad económica gravada que con aquél se pone de manifiesto. Se acuña para estos sujetos el término de *contribuyente*, quedando su posición definida

²⁹⁷ Idem.

²⁹⁸ PEREZ DE AYALA, José Luis, *Ob. Cit.* p. 230.

²⁹⁹ ANTONIO MICHELI, Gian. *Ob. Cit.* P. 185.

³⁰⁰ Al sujeto pasivo de la relación fiscal, se le ha denominado también: deudor real, por adeudo propio, deudor primitivo, sujeto pasivo principal, directo, deudor, verdadero deudor, causante, contribuyente, etc., tantas denominaciones derivan de la falta de distinción clara y precisa entre el sujeto pasivo y los demás sujetos, personas o funcionarios que pueden resultar responsables de una obligación fiscal, bien porque no le haya dado cumplimiento el sujeto pasivo o porque la ley le atribuya al diverso responsable una obligación accesoria derivada del hecho generador del crédito. Por nuestra parte, proponemos como concepto de sujeto pasivo de la relación fiscal el siguiente: Es la persona física o moral o cualquier agrupación que constituya una unidad económica diversa de la de sus miembros, mexicana o extranjera, que de acuerdo con la ley está obligada al pago de una contribución al Fisco, por haberse colocado inicialmente o continuado por cualquier causa legítima en la situación de hecho o jurídica que genera el crédito fiscal. SANCHEZ LEON, Gregorio. *Derecho Fiscal Mexicano*. pp. 428-429.

³⁰¹ MARTÍN QUERALT, Juan et al. *Ob. Cit.* p. 309.

³⁰² GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Ob. Cit.* p. 406, señala que sujeto pasivo de la obligación tributaria es la persona individual o colectiva a cuyo cargo pone la ley el cumplimiento de la prestación y que puede ser el deudor (contribuyente) o un tercero.

³⁰³ PEREZ DE AYALA, José Luis, *Ob. Cit.* p. 231.

por dos rasgos esenciales: ser realizador del hecho imponible y, como corolario de ello, asumir la posición de deudor de la obligación tributaria frente a la Hacienda Pública acreedora del correspondiente crédito.³⁰⁴

La doctrina ha señalado, como requisitos fundamentales para diferenciar el concepto de contribuyente y de sustituto del contribuyente lo que a continuación se expresa:

A) Contribuyente

- a) Es el titular del hecho imponible;
- b) Es quien ha de soportar, por mandato de la ley, la carga tributaria derivada del hecho imponible, del que es titular.

B) El sustituto del contribuyente

- a) Participa en el hecho imponible;
- b) No es titular del hecho imponible;
- c) Esta obligado a cumplir las prestaciones materiales y formales de carácter tributario, incluida naturalmente la principal de pagar la deuda tributaria;
- d) No debe soportar él, en su economía, la carga tributaria, sino que, por mandato de la ley, ha de estar establecido un mecanismo que traspase al contribuyente lo ya pagado por el sustituto.³⁰⁵

El sujeto, que en definitiva debe soportar la carga de tributo, se considera por la ley impositiva como aquél en que se verifica el presupuesto del impuesto.³⁰⁶

Con el desarrollo de los sistemas tributarios, la legislación de los diferentes tributos comenzó a introducir y configurar otras posiciones subjetivas diversas de la anterior, imponiéndoles, en su caso, algunos o todos los deberes en que se despliega el tributo, pese a que en esos sujetos no concurre la nota de realizadores del hecho imponible. Bien por haber intervenido en cierta manera en su verificación, bien por meras razones de garantía y aseguramiento del crédito tributario, sujetos distintos del contribuyentes pueden verse obligados por la ley al cumplimiento de todas o algunas de las prestaciones tributarias, y esto ocurre con los denominados *sustituyo* y *responsable*. Se caracterizan respectivamente por ocupar el primer el lugar del contribuyente, desplazándole de la relación con la Administración, y por situarse el

³⁰⁴ MARTÍN QUERALT, Juan et al. *Ob. Cit.* p. 309.

³⁰⁵ PEREZ DE AYALA, José Luis, *Ob. Cit.* pp. 232-233.

³⁰⁶ ANTONIO MICHELI, Gian. *Ob. Cit.* p. 187.

segundo junto a éste para, en su caso, responder del pago de la obligación tributaria, solidaria o subsidiariamente.³⁰⁷

El maestro GIULIANI FONROUGE,³⁰⁸ comparte la opinión de VANONI que estima superflua la discusión acerca de si el sujeto de la obligación es el deudor del tributo, como opina la doctrina prevaleciente o es el responsable por el pago del tributo; agregando estos conceptos: Si bien el fin último del tributo es el de procurar el pago de un determinado importe en las cajas del ente de imposición, esta finalidad es realizada mediante una serie de obligaciones de contenido diverso, y que pueden afectar a diferentes sujetos. Cada uno de éstos es sujeto de obligaciones tributarias: la mayor o menor importancia del vínculo que afecta a cada obligado individual, a los fines de la realización de los fines prácticos del tributo, no basta para disminuir en el obligado la calidad de sujeto de relaciones jurídicas tributarias.

4.2.3. Sujeto pasivo de los tributos ambientales.

El estudio de los sujetos pasivos en los tributos ambientales debe partir, no del acto contaminante en sí (que si bien puede ser y es presupuesto fáctico de multitud de figuras tributario-ecológicas), sino del aspecto material del elemento objetivo del hecho imponible de la figura que en particular se trate. Efectivamente, el mencionado aspecto material del tributo puede consistir en una actividad contaminante, pero también en su consumo o en una actividad de la Administración.

En tal sentido, se ha señalado que la determinación del elemento subjetivo debe partir de la configuración del aspecto material del tributo ambiental, ya que es en éste donde remanifiestan los principios que informan los tributos ambientales, fundamentalmente el principio quien contamina paga.³⁰⁹

Los tributos que gravan actividades industriales con efectos contaminantes, el sujeto pasivo será el titular de la actividad realizada; de manera más concreta, será sujeto pasivo-contribuyente, ya que se sitúa en tal situación en virtud de haber realizado el hecho imponible del tributo.

En aquellos tributos en que el aspecto material se define por la ley como el consumo de un producto contaminante, el sujeto pasivo será evidentemente el consumidor de dicho producto.³¹⁰

En los tributos ambientales cuyo aspecto material sea la prestación de un servicio público o la ejecución de una actividad administrativa relacionada con el medio ambiente, o bien, la realización de una obra o la obtención de un beneficio a raíz de

³⁰⁷ MARTÍN QUERALT, Juan et al. *Ob. Cit.* pp. 309-310.

³⁰⁸ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Ob. Cit.* pp. 405-406.

³⁰⁹ JIMENEZ HERNANDEZ, Jorge. *Ob. Cit.* p. 172.

³¹⁰ *Ibidem.* p. 173.

ésta (tasas y contribuciones especiales), el sujeto pasivo será la persona que en cada caso resulte afectada o se beneficie por la realización de las mencionadas actividades de la Administración.³¹¹

Desde la óptica del principio ambiental quien contamina paga, que ordena que el coste provocado por las actividades contaminantes sea asumido por el responsable de éstas, la traslación jurídica o repercusión es, efectivamente, deseable. La Profesora FERNÁNDEZ JUNQUERA³¹² opina, tratándose de empresas contaminantes, que jurídicamente, y desde un punto de vista tributario, la repercusión no debe permitirse puesto que el legislador no trata de gravar el consumo de determinados bienes, sino la forma de su fabricación, que es cabalmente la que origina un daño ecológico que, al menos en parte, puede ser evitado. A nuestro modo de ver, esta opinión es correcta en el ámbito en que se plantea, es decir, cuando se trata de disminuir la polución derivada de procesos industriales mediante una reducción de las emisiones.

Así, en el examen de los impuestos directos e indirectos nos encontramos con que los elementos hecho imponible, sujeto pasivo-contribuyente y base imponible, no tiene la misma claridad (en relación con el espíritu que inspira cada gravamen), en una y otra clase de impuestos.³¹³

4.3. Base imponible.

Se llama parámetro a “la magnitud a la que debe referirse o aplicarse, según los casos, el tipo de gravamen” y cuando el parámetro está constituido por una suma de dinero o por un bien valorable en términos monetarios recibe el nombre de base imponible.³¹⁴

Si el *hecho imponible* sirve, fundamentalmente, para determinar el nacimiento o existencia de la obligación tributaria; la *base imponible* y el *tipo de gravamen* actúan como elementos de cuantificación de la obligación tributaria; sirven para cuantificar el objeto de esa obligación que no es otro que la prestación tributaria.³¹⁵

La función del parámetro (base imponible) es la de determinar, junto con el tipo de gravamen, la cuantía de la deuda tributaria, tanto cuando está formado por una suma de dinero o por una magnitud variable en términos monetarios, como cuando está constituido por una magnitud no susceptible de valoración económica, cual la superficie, el volumen, el peso, el número de folios de un documento, etc.³¹⁶

³¹¹ Idem.

³¹² Citada por JIMENEZ HERNANDEZ, Jorge. *Ob. Cit.* p. 179.

³¹³ Ibidem. pp. 181-182.

³¹⁴ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* p. 432.

³¹⁵ MARTÍN QUERALT, Juan et al. *Ob. Cit.* p. 386.

³¹⁶ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* p. 433.

La base imponible constituye la *medida del hecho imponible* o de alguno de sus elementos. Puesto que la función liquidatoria – valga decir, cuantificadora – es aplicable en los tributos variables, ha que partir de la constatación de que en éstos el hecho imponible es susceptible de ser realizado en distinto grado o con distinta intensidad. Y la medida de esa intensidad es precisamente la base imponible que constituye por ello la concreción o cuantificación exacta de la capacidad económica que en general denota el presupuesto de hecho del tributo.³¹⁷

En virtud de esta relación estrecha entre hecho y base imponible, la congruencia lógica y jurídica entre uno y otra ha de exigirse con todo rigor, como ha puesto de relieve RAMALLO MASSANET, evitando que una cuidada selección de hechos imponibles por el legislador quede desvirtuada por una definición normativa de las bases imponibles que se aleje de esa función medidora.³¹⁸

Aplicando a cada supuesto concreto este esquema normativo, habrá un hecho real subsumible en el legalmente definido y una medida de aquél o capacidad económica real que ha de poder expresarse en la base imponible normativa. El paso del nivel legal al real se llevará a cabo mediante la liquidación del tributo, estando en función de los procedimientos y métodos previstos por éste para calcular o concretar la base imponible.³¹⁹

La segunda función de la base imponible, que es la que se erige en definitoria o ella es la de servir como *elemento de cuantificación* del tributo. Aplicando sobre ella los tipos de gravamen se obtendrá la cuota tributaria, erigiéndose así en el primer eslabón lógico y jurídico de las operaciones de liquidación. Concebida por BERLIRI con autonomía respecto al hecho imponible, se distinguiría estrictamente en la aplicación del tributo una tarea liquidatoria, dirigida a la cuantificación y que partiría de la base imponible. De esta última se obtendría la existencia de la prestación y de la primera al hecho imponible, pudiendo medir otras realidades diferentes, o expresando magnitudes y aspecto no contenidos en aquél.³²⁰

4.3.1. Los elementos de cuantificación del tributo ambiental

La determinación de la cuantía, tanto en los tributos ambientales como en cualquier otro tributo, es una cuestión de suma importancia desde la fase de legislación de la figura hasta, por supuesto, la de aplicación y gestión. En el concreto caso de los tributos ecológicos, ya sea que éstos opten por la redistribución de costes, o bien, por la vía de incentivar actitudes ecológicas, el criterio empleado en la determinación de los elementos de cuantificación es un factor que incide de manera directa en los resultados que la aplicación del tributo traerá consigo.³²¹

³¹⁷ MARTÍN QUERALT, Juan et al. *Ob. Cit.* p. 387.

³¹⁸ *Ibidem.* p. 388.

³¹⁹ *Idem.*

³²⁰ *Ibidem.* p. 389.

³²¹ JIMENEZ HERNANDEZ, Jorge. *Ob. Cit.* p. 184.

a) Base imponible.

Como es sabido, para determinar la cuantía de la prestación tributaria debemos atender a los dos elementos esenciales de tal operación: base imponible y tipo de gravamen.

El primero de dichos elementos se encuentra íntimamente relacionado con el presupuesto de hecho del tributo, pudiendo incluso asegurarse que la base imponible es la medida del hecho imponible, o más concretamente, la medida del deber de contribuir de los obligados tributarios ante cada hecho imponible.³²²

La primera modalidad de hecho imponible (la emisión o vertido de determinadas sustancias al medio ambiente), la base imponible deberá cuantificarse mediante un parámetro constituido por la cantidad de sustancia contaminante emitida, medida en unidades fijadas por la ley.³²³

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico ha destacado la utilización de dos formas de determinar la base imponible en los tributos ambientales. Esta organización habla de los impuestos que revisten la forma de pagos directamente ligados a las emisiones contaminantes y los impuestos cuyo monto se vincula de forma indirecta al problema ambiental sobre el que se supone ellas actúan, de tal manera, los tributos ambientales que encuentran dificultades para medir la efectiva contaminación deben buscar métodos alternativos con la finalidad de determinar su base imponible.³²⁴

Respecto a la segunda modalidad de hecho imponible, la de los impuestos que gravan la obtención o fabricación de materiales potencialmente contaminantes, debemos señalar, que esta modalidad ofrece una serie de ventajas relacionadas en su mayoría con la determinación de la base imponible, ya que al gravar la extracción u obtención, así como la fabricación de determinados materiales o productos (y no la contaminación propiamente dicha) no exige la medición directa de las emisiones. Por lo mismo, toda vez que se grava un favor de la producción, la base imponible es ordinariamente cuantificable y su determinación no ofrece complicaciones. De tal manera, en esta clase de impuestos la base imponible o parámetro se cuantificará a través de la medida ordinaria de los elementos físicos de que se trate.³²⁵

Por lo que se refiere a los impuestos cuyo hecho imponible se centra en el consumo de productos contaminantes o potenciadores de una actividad contaminante o potenciadores de una actividad contaminante, la base imponible o parámetro será – en congruencia con tal presupuesto de hecho-, el producto cuyo consumo se grava,

³²² Ibidem. p. 186.

³²³ Idem.

³²⁴ Ibidem. p. 188.

³²⁵ Ibidem. p. 189.

cuantificado en unidades físicas (pilas, bolsas de plástico, etc.) o de medida (metros cúbicos de agua consumida, litros de gasolina o de aceite, etc.).³²⁶

Por otra parte, los tributos que gravan cualquier forma de titularidad de bienes relacionados con la contaminación, deberían señalar como base imponible el impacto contaminante de dichos bienes.³²⁷

Por lo que se refiere a la base imponible o parámetro de los tributos cuyo hecho imponible sea una actividad administrativa, o un beneficio obtenido o un aumento de valor en los bienes del sujeto pasivo por causa de una obra de la Administración, aquel elemento dependerá precisamente del acto que motive la existencia del tributo de que se trate.³²⁸

b) Tipo de gravamen.

El tipo de gravamen forma parte de la estructura del tributo, por lo que es concepto con contenido eminentemente jurídico sujeto a exigencias como la de reserva de ley o la del principio de capacidad económica. No obstante, el análisis del tipo de gravamen y de su elección (si será un tipo de gravamen en sentido estricto o una alícuota, el nivel o porcentaje en que se fijará, etc.) tiene indudablemente dos vertientes, una económica y otra jurídica. Económico será aquel estudio que se encargue de determinar el porcentaje o cuantía en que se deba fijar el tipo de gravamen, el aspecto jurídico del estudio se ocupará de la elección de la variante o clase de tipo de gravamen.³²⁹

En el plano de la fiscalidad ambiental, la determinación del tipo de gravamen es una cuestión neurálgica, dependiendo de este asunto gran parte de los resultados que se obtengan, tanto en la fase de aplicación (de este elemento se deriva en gran parte la aceptación o rechazo de un tributo) como en el aspecto de los resultados deseados.³³⁰

Clases de tipos de gravamen en el tributo ambiental.

Los primeros son aquellos que se aplican a bases imponibles no monetarias, es decir, a parámetros; mientras que las alícuotas, por el contrario, se aplican a bases imponibles cuantificadas en dinero.

Los tipos de gravamen *stricto sensu* pueden ser, por una parte, específicos, que son aquellos consistentes en cantidades fijas de dinero, y por otra, graduales, en las que varía la cantidad de dinero a aplicar a la base imponible, sirviéndose generalmente

³²⁶ Idem.

³²⁷ Ibidem. p. 190.

³²⁸ Ibidem. p. 191.

³²⁹ Ibidem. p. 194.

³³⁰ Ibidem. p. 195.

de escalas predeterminadas. Existen también tipos mixtos, consistiendo éstos en una combinación de las dos variantes mencionadas.

Las **alícuotas**, a su vez, pueden ser proporcionales, en las cuales la cantidad de dinero en que consiste la propia alícuota será la misma, sea cual sea la medida de la base imponible; **progresiva**, caracterizadas porque la cantidad aumenta conforme lo hace la base imponible, y en fin, **regresivas**, que son el reverso de las anteriores, es decir, la cantidad disminuye conforme aumenta la medida de la base imponible.

En la elección entre tipos de gravamen en sentido estricto y alícuota, la decisión depende de la naturaleza de la base imponible, es decir, de que se trate de un parámetro o de una base imponible monetaria. Si la base imponible es no monetaria o parámetro, las dos opciones de tipo de gravamen que caben en tal caso –tipos específicos y tipos graduales- son eficaces para la finalidad perseguida. Los tipos de gravamen específicos son los más utilizados, posiblemente porque permiten traducir monetariamente en la cuota tributaria la diferente intensidad de realización del hecho imponible, debido a que dicha intensidad aparece reflejada en la base imponible.

Los tipos de gravamen de los tributos ambientales adoptan las distintas formas señaladas por la clasificación anotada, lo cual da una idea de cuan variada puede ser la estructuración de los tributos ambientales.³³¹

4.4. Objeto.

Para evitar equívocos en esta materia, es menester establecer un distingo entre *objeto de la obligación tributaria* y *objeto del tributo*³³² mismo. Teniendo en cuenta el planteo general efectuado al tratar del concepto de obligación fiscal y su distingo de los otros deberes conexos que pueden derivar de la relación jurídico-tributaria, el objeto de aquélla corresponde a la prestación que debe cumplir el sujeto pasivo, esto es, el pago de una suma de dinero en la generalidad de los casos, o la entrega de cantidades de cosas en las situaciones especiales en que el tributo sea fijado en especie: el objeto del tributo, en cambio, es el presupuesto de hecho que la ley establece como determinante del gravamen: la posesión de riqueza (capital o renta),

³³¹ Ibidem. pp. 196-198.

³³² SANCHEZ LEON, Gregorio. *Ob. Cit.* p. 439, señala "Es necesario aclarar que son diferentes tanto el objeto de obligación fiscal, como el objeto del impuesto. El objeto de la obligación fiscal puede ser igual al objeto de la obligación civil como es: de dar, hacer y no hacer. Hay autores que limitan el objeto de la obligación fiscal a dar, otros con más acierto la amplían a dar, hacer y no hacer. Consideramos más acertada esta última tendencia, porque el objeto de la obligación fiscal es muy compleja y versátil. En cambio, el objeto del impuesto es la situación jurídica o de hecho gravada por la Ley Fiscal, o sea, el supuesto jurídico previsto en la norma fiscal como generador de la obligación tributaria cuando el contribuyente se coloca dentro del mismos; porque mientras no se ubica en el supuesto de la ley, la obligación no nace, más sin embargo, el objeto del impuesto existe en la hipótesis de la norma jurídica, de ahí la independencia de ambos objetos y su necesaria distinción y separación. No nace la obligación fiscal por el hecho de estar tipificado el objeto del impuesto en la ley, sino hasta que el particular realiza el acto o hecho que encaja en el objeto del impuesto y cuando la realiza surge la obligación fiscal.

realización de un acto, condición de las personas mismas, y cualquier otra situación jurídica o económica que el legislador elija como susceptible de generar un tributo.³³³

El objeto de la obligación contributiva o tributaria, el contenido de la obligación de contribuir, consiste en la prestación económica a cargo del contribuyente. Es esencialmente un deber de dar sumas de dinero al Estado, excepcionalmente en especie, para que pueda hacer frente a sus funciones propias de derecho público.³³⁴

Objeto del tributo, al que LUCIEN MHL llama “*recurso económico*”, es la manifestación de la realidad económica sometida a la imposición: la renta obtenida, la circulación de la riqueza, el consumo de bienes o servicios.³³⁵

Objeto del impuesto es la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal. Esta definición coincide, en esencia, con los conceptos de FLEINER y WAGNER.³³⁶ WAGNER define el objeto del impuesto como la circunstancia en razón de la cual ha lugar al pago del impuesto. Esta circunstancia puede ser la percepción de utilidades o de una herencia, o de intereses, o la elaboración de determinados productos, o la realización de un acto, o la celebración de un contrato, etc. Sin embargo, es frecuente que se considere que está ligado el impuesto y que determina el deber real de satisfacerlo; así lo define EHEBERG. Generalmente el objeto da nombre al impuesto, aunque el nombre no siempre permite deducir el objeto.

El objeto así considerado puede ser una cosa mueble o inmueble, un acto, un documento, una persona que en este caso será sujeto y objeto del impuesto, como sucede en los impuestos de capitación.³³⁷

El objeto del impuesto se entiende como la situación jurídica o de hecho prevista en la ley como hecho generador del crédito fiscal.³³⁸

El objeto del impuesto, pues, constituye el presupuesto o antecedente de la obligación; el objeto de la obligación es la prestación que deriva mediatamente de aquél.³³⁹

El objeto, que es el contenido de la obligación y puede consistir en un dar, un hacer o un no hacer.³⁴⁰ Es decir, esta representado por el contenido de la prestación que legalmente puede exigir el acreedor al deudor y puede ser triple: de dar, de hacer o de no hacer y como una variante de esta última la obligación de tolerar.

³³³ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Ob. Cit.* p. 461.

³³⁴ FERNANDEZ MARTINEZ, Refugio de Jesús. *Ob. Cit.* p. 225.

³³⁵ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* p. 418.

³³⁶ Citado por FLORES ZAVALA, Ernesto. *Ob. Cit.* p. 134.

³³⁷ *Ibidem.* pp. 134-135.

³³⁸ SANCHEZ H., Mayolo. *Derecho Tributario*. Segunda edición. Editorial Cárdenas, Editor y Distribuidor. México. 1988. p. 207.

³³⁹ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Ob. Cit.* p. 461.

³⁴⁰ SANCHEZ H., Mayolo. *Derecho Tributario*. p. 237.

4.4.1. Objeto del tributo ambiental.

El objeto de los tributos ambientales, más allá de su denominación, aparece orientado en tres áreas:

- Emisión, efluentes, vertidos de sustancias contaminantes en el ecosistema;
- Proceso de manufactura y consumo de bienes ambientalmente perniciosos, y
- Actividades de servicio público administrativo y de explotación económica-colectiva.³⁴¹

Se empleará, o se deberá emplear, el término impuesto ecológico o ambiental, cuando el hecho imponible tome como elemento objetivo un acto o hecho relacionado con la mejora o la protección del medio ambiente y el tributo se exija sin contraprestación alguna, rasgo este determinante de esta categoría tributaria.³⁴²

4.5.- Elemento de los tributos ambientales.

Los elementos que han de concurrir para que un tributo sea calificado como ambiental son, básicamente, los siguientes:

- Definición de un vínculo entre tributo y el problema ambiental que se quiere acometer;
- Capacidad para modificar las conductas de los sujetos contaminantes en un sentido beneficiosos para el medio natural, y
- Efectividad ambiental y fiscal de los tributos, que se manifiesta en su capacidad recaudatoria y en su aplicabilidad.³⁴³

5.- EXTRAFISCALIDAD.

La doctrina tradicional, en vía de aproximación, considera al tributo el ingreso que el ente público se proporciona en virtud de poder imposición del cual está dotado. Ésta figura a ha parecido indeterminada en una parte de la doctrina en cuanto las varias instituciones que, fuera de toda duda, interesan al derecho tributario no pueden conducirse bajo un único concepto: el del tributo. Y esto en cuanto éstos, mientras por un lado presentan grandísimas y profundas variedades de estructura, por otro tienen sobresalientes analogías, cuando no se deba a la hablar por añadidura de identidad con otras instituciones que nada tiene que ver con el derecho tributario; así

³⁴¹ ROSEMBUJ, Tulio. *Ob. Cit.* p. 94

³⁴² VICENTE GIMÉNEZ, TERESA. *Ob. Cit.* p 266

³⁴³ *Ibidem.* p. 268.

que es difícil, por no decir imposible, el encontrar el *genus proximus* o la diferencia específica, que son indispensables para la definición rigurosa científica; la conclusión es que también si los tributos son instituidos por motivos diversos, algunos de ellos también de naturaleza extrafiscal, las relaciones jurídicas que derivan son absolutamente idénticas y sería, por tanto, más arbitrario, desde un punto de vista jurídico, el querer separar los uno de los otros.³⁴⁴

La doctrina ha puesto en evidencia con mucha claridad que no existe una hacienda extrafiscal provista de caracteres propios; existe sólo la posibilidad de asignar a la hacienda objetivos y funciones específicamente individuados y determinados. Independientemente de esto, es después cierto que las argumentaciones mismas que prueba en sentido contrario la exclusión de la hacienda extrafiscal como distinta y autónoma, por un lado, y el reconocimiento de que las correspondientes situaciones jurídicas son expresadas por un mismo tipo de relación, por otro, parecen demostrar la unidad y organicidad de la institución en cuestión.³⁴⁵

La debilidad de la argumentación permite no separar las consecuencias más generales, sacada de la misma corriente del pensamiento, sobre la imposibilidad de reconducir bajo un único concepto el del tributo- todas las relaciones que interesan al derecho tributario. La institución del tributo bien establecida, en un terreno distinto, en el ámbito de las prestaciones de los particulares a la administración pública. En esta una categoría elaborada en nuestra doctrina por ROMANO³⁴⁶ con referencia a un determinado tipo de obligaciones de los particulares en las relaciones con los entes públicos. Olvidando otros aspectos particulares, se puede señalar que tal figura es caracterizada por dos requisitos fundamentales, la juricidad de la obligación, pues a cargo de particular, de ejecutar la prestación y la falta de una preexistente relación a la cual la obligación es de algún modo referible.³⁴⁷

En el mismo sentido, el maestro DE LA GARZA³⁴⁸, señala que la doctrina reconoce que con referencia a los fines puede haber tres clases de impuestos con fines exclusivamente fiscales, cuyo único objetivo es producir ingresos al erario, tal es el caso del impuesto sobre ingresos mercantiles, del impuesto a la producción del cemento, del impuesto sobre primas pagadas a instituciones de seguros, etc.; los impuestos con fines fiscales y extrafiscales al mismo tiempo, tales como el impuesto sobre la renta, que persigue además de la producción de ingresos el fomento del desarrollo económico del país y la distribución equitativa de la riqueza, el impuesto sobre producción de alcohol y aguardiente, que aparte de producir ingresos fiscales persigue combatir el alcoholismo encareciendo las bebidas embriagantes, los impuestos aduaneros que persiguen proteger la industria nacional contra la competencia extranjera, etc., y por último, los impuestos con fines exclusivamente

³⁴⁴ D'AMATI, Nicola. *Ob. Cit.* p.98.

³⁴⁵ *Ibidem.* pp. 98-99.

³⁴⁶ Citado por D'AMATI, Nicola. *Ob. Cit.* p. 99.

³⁴⁷ *Ibidem* pp. 99-100.

³⁴⁸ DE LA GARZA, Francisco. *Ob. Cit.* p. 291.

extrafiscales, que persiguen fines sociales, económicos, etc., pero que por su propia estructura y mecanismo no pueden producir ingresos al erario.

Toda ley tributaria debe señalar cuál es el objeto de gravamen, o sea, lo que grava. Es frecuente observar que se confunden significado del concepto objeto del tributo con el de finalidad del tributo; cuando se habla de objeto del tributo, se está haciendo referencia a lo que grava la ley tributaria y no al fin que se busca con la imposición. Podemos definir al objeto del tributo como la realidad económica sujeta a imposición, como por ejemplo, la renta obtenida, la circulación de la riqueza, el consumo de bienes o servicios, etcétera. El objeto del tributo quedará precisado a través del hecho imponible.³⁴⁹

El maestro FLORES ZAVALA³⁵⁰ señala que los impuestos tienen por fin proporcionar al Estado los recursos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones; pero ¿es éste el único fin que pueden tener los impuestos? En teoría, existen dos soluciones fundamentales que corresponden a los dos pensamientos políticos dominantes. Una, la de la escuela que GRIZIOTTI llama "Liberal manchesteriana", desarrollada principalmente en Inglaterra y Francia en el siglo XIX, que niega que los impuestos puedan tener otra finalidad que la puramente fiscal; esta escuela se basa en la tesis liberal individualista, de acuerdo con la que el Estado no puede intervenir en la actividad o en la situación personal de sus miembros. La otra solución considera que el impuesto no solamente tiene un fin financiero, sino que, su fuerza enorme, puede ser aplicada a finalidades diversas, como la distribución de la fortuna en forma más equitativa, etc. Esta tesis fue sostenida fundamentalmente por ADOLFO WAGNER y HENRY GEORGE.

Continúa diciendo el maestro FLORES ZAVALA, que en realidad no puede negarse que los impuestos constituyen una fuerza económica tremenda que puede ser utilizada ya sea para impedir el desarrollo de actividades nocivas, o para favorecer el de aquellas que se consideren benéficas. Cuando el impuesto tiene como único fin obtener los recursos necesarios para cubrir las necesidades financieras del Estado, se dice que tiene un fin fiscal. Cuando el impuesto persigue producir ciertos efectos diversos de la obtención de recursos, se dice que tiene un fin extrafiscal. Los fines extrafiscales, pueden ser culturales, económicos, políticos, sociales, morales, etc.

a) La doble función de los tributos.

La clasificación que la doctrina alemana ha elaborado y que divide los impuestos en financieros y no financieros o de ordenamiento. Los tributos tienen una doble función fundamentalmente diferenciada por el fin que persigue. Por un lado, el tributo como instituto jurídico financiero con el elemental fin de allegar recursos al Estado para el sostenimiento de las necesidades públicas, materializando así el deber de contribuir

³⁴⁹ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. *Ob. Cit.* p. 112.

³⁵⁰ FLORES ZAVALA, Ernesto. *Ob. Cit.* pp. 317-318.

prescrito por la Constitución, y por otro, el tributo como instrumento de política social o económica, con el objetivo de llevar a cabo diversos fines de interés general.³⁵¹

b) Los distintos planos de extrafiscalidad.

No es posible en efecto, ignorar que con la aplicación o el simple anuncio de cualquier tributo, o con la preparación incluso de cualquier medida tributaria se desencadenan directa o indirectamente, consecuencias no fiscales. Con una idea y fundamento diferentes se encuentran los tributos con fin no fiscal, que lejos de ser, como en el caso de la categoría anterior, instrumentos netamente tributarios causantes de efectos económicos o sociales no previstos, constituyen tributos que además de perseguir fines recaudatorios buscan la obtención de fines extrafiscales, es decir, de ordenamiento. Ejemplo típico de esta clase de tributos con fin no fiscal son los impuestos aduaneros.³⁵²

Estos tributos encuentran dentro del ordenamiento constitucional ciertos límites que sirven de tope al legislador. Estos límites son: a) Que el ente público que los establezca posea doble titularidad competencial, es decir que tenga tanto competencia financiera como material; b) Que esa doble competencia se ejercite legalmente y no en fraude de Constitución (fraude del sistema Constitucional de distribución de competencias), y c) Que el tributo en cuestión sea antes que nada tributo propiamente dicho, es decir una detracción patrimonial coactiva con el fin de satisfacer las necesidades públicas.³⁵³

Las principales críticas a los tributos extrafiscales se refieren a la función que desempeña (la cual no es recaudatoria), a su aparente carácter sancionados y a la pretendida transgresión del principio de capacidad económica.

c.1). Por la función extrafiscal.

Los tributos tienen una doble función fundamentalmente diferenciada por el fin que persigue. Por un lado, el tributo como instituto jurídico financiero, con el elemental fin de allegar recursos al Estado para el sostenimiento de las necesidad públicas, lo que viene a ser la función primaria e inobjetable del instituto tributario; y por otro, el tributo como instrumento de política social económica, con la finalidad de llevar a cabo los fines del ordenamiento constitucional.³⁵⁴

c.2). Por su aparente carácter penalizador.

Algún sector de la doctrina señala que el Estado se extralimita en sus funciones al utilizar medidas tributarias con fines extrafiscales, ya que el ordenamiento jurídico

³⁵¹ JIMENEZ HERNANDEZ, Jorge. *Ob. Cit.* pp. 83-84.

³⁵² *Ibidem.* p. 85

³⁵³ *Idem.*

³⁵⁴ *Ibidem.* p. 86.

pone a disposición de la Administración una serie de medio e instrumentos con que llevar a cabo dichas funciones, y el hecho de dotar al ámbito tributario de funciones que no le competen, no solo desfigura su propia naturaleza sino, que quebranta los derechos públicos subjetivos. Para los autores que critican en este sentido a los tributos extrafiscales, los objetivos que con éstos se persiguen podrían ser conseguidos promedio de otros instrumentos jurídicos, ya que al implementar medidas tributarias con fin no fiscal lo que en realidad está haciendo la Administración es sancionar o multar.³⁵⁵

c.3). Por la supuesta transgresión al principio de capacidad económica.

El foco de las críticas a los tributos extrafiscales se ubica, sin lugar a dudas, en el presupuesto que da lugar al nacimiento de la detracción patrimonial, y que es la manifestación de capacidad económica.³⁵⁶

El razonamiento es simple: es una exigencia constitucional la de que el hecho imponible de los distintos tributos esté configurado de forma que sea manifestación de cierta capacidad económica; el hecho de ingerir bebidas alcohólicas, o en su caso, de producir emisiones contaminantes (ejemplos que pueden configurar los hechos imponibles de diferentes tributos con fin no fiscal) no manifiestan por sí mismos capacidad contributiva, luego, desde este punto de vista los tributos extrafiscales, en efecto, quebrantarían el mencionado principio constitucional.³⁵⁷

d) Admisión del tributo con fin no fiscal.

Los tributos extrafiscales faltan a la fundamental función recaudatoria, el de que tiene implícito el carácter penalizador y el de que pasan por alto el principio de capacidad económica.³⁵⁸

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³⁵⁹ señala la distinción de los fines fiscales y extrafiscales al establecer lo siguiente: “En la teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha existido una constante en cuanto a la noción de que las contribuciones siempre tienen un fin fiscal – la recaudación– y que adicionalmente pueden tener otros de índole extrafiscal –que deben cumplir con los principios constitucionales aplicables, debiendo fundamentarse, entre otras, en las prescripciones del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–. Sin embargo, esta Primera Sala estima necesario efectuar una precisión conceptual, a efecto de acotar los ámbitos en que

³⁵⁵ Ibidem. pp. 87-88.

³⁵⁶ Ibidem. p. 88.

³⁵⁷ Idem.

³⁵⁸ Ibidem. p. 90.

³⁵⁹ Tesis aislada XXXVI/2007, Amparo en revisión 1637/2006. Inmobiliaria Vasconcelos Gepri, S. A. de C. V. 22 de noviembre de 2006. Mayoría de tres votos. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

puede contemplarse la vinculación de ambos tipos de fines, para lo cual es necesario distinguir los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos, sin que estas herramientas se confundan con el producto de dicha actividad recaudatoria y financiera, esto es, los recursos en sí. Lo anterior es así, pues mientras los medios tributarios utilizados por el Estado para obtener recursos –las contribuciones– deben tener un fin necesariamente fiscal –al cual, conforme a criterios jurisprudenciales, pueden adicionarse otros fines de índole extrafiscal–, los montos que generen las contribuciones y todos los demás ingresos del Estado apuntarán siempre hacia objetivos extrafiscales. Así, puede afirmarse que en materia de propósitos constitucionales, el ámbito fiscal corresponde exclusivamente a algunos de los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos –a los tributarios, en los cuales también pueden concurrir finalidades extrafiscales–, mientras que los ingresos que emanen de éstos –y de los demás que ingresan al erario, aun los financieros o no tributarios–, se encuentran indisolublemente destinados a fines delimitados en la política económica estatal, cuya naturaleza será siempre extrafiscal. Ello, tomando en cuenta que la recaudación en sí no constituye un fin, sino que es un medio para obtener ingresos encaminados a satisfacer las necesidades sociales, dentro del trazo establecido en el texto constitucional, tal como se desprende del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que conmina a contribuir a los gastos públicos, y no a la acumulación de recursos fiscales.”

5.1. Extrafiscalidad ambiental.

El bien ambiental es un recurso escaso y que se usa más allá de la capacidad de renovación natural. El consumo del bien ambiental (escaso) no puede ser libre y gratuito, si se opta por la tutela y conservación del mismo, por lo que, además de la disciplina legal sobre su régimen, existen medios que adecuen su uso mediante el reflejo en los precios de la verdad de los costes. El *quid* del impuesto ambiental es fijar el precio correcto para que el derecho al uso del ambiente refleje su escasez y voluntad de conservación.³⁶⁰

La fiscalidad ambiental, en suma, si se desarrolla globalmente, apela a una cierta redefinición de las funciones o fines de los tributos, porque no se trata de una figura tributaria singular, sino de la introducción de esas figuras al mismo tiempo que se integra la finalidad ambiental en el conjunto de los tributos.³⁶¹

Por lo que la utilización del sistema tributario para la protección del medio ambiente se enfrenta a los problemas de la extrafiscalidad.³⁶²

Los tributos ambientales se distinguen del resto de las contribuciones porque al lado de la finalidad recaudatoria tradicional persiguen una finalidad extrafiscal.³⁶³

³⁶⁰ ROSEMBUJ, Tulio. *Ob. Cit.* p. 248

³⁶¹ *Idem.*

³⁶² JIMENEZ HERNANDEZ, Jorge. *Ob. Cit.* p. 83.

La finalidad extrafiscal aconseja, por una parte desalentar a través de impuestos más altos la actividad que repercuten negativamente sobre ambiente, y por la otra exentar de los tributos establecidos a las actividades más cuidadosas del ambiente.³⁶⁴

La tributación ambiental busca no solamente incrementar la recaudación sino fundamentalmente evitar la producción de daños al ambiente y, en todo caso, si éstos se producen, contar con los recursos suficientes para afrontar la restauración.³⁶⁵

Los tributos ambientales están en las situaciones dentro de la categoría de tributos con fin no fiscal, ya que si bien aceptamos que, en efecto persiguen una finalidad extrafiscal como es la protección del medio ambiente, también porque dichos instrumentos no carecen de intención recaudatoria.³⁶⁶

La crítica que se hace al tributo ecológico como ajeno a la función inspiradora de todo instrumento impositivo (recaudar recursos destinados al gasto público), se considera que los razonamientos esgrimidos a favor de la extrafiscalidad del sistema tributario viene a dar a esta figura en concreto una aceptación unánime. Además, si bien es cierto que la recaudatoria no es la función primaria del tributo ecológico, también lo es que el mismo intenta actuar como un mecanismo incentivador mediante el cual, por un lado el agente contaminador busque – en pos de su propia conveniencia económica- vías alternativas menos dañinas para el entorno natural, y por otro, que el Estado asuma el control de este ámbito de la política ambiental a un bajo costo y gran efectividad pero sin dejar de recaudar.³⁶⁷

El impuesto verde, no se puede decir que como figura extrafiscal la recaudación disminuirá paulatinamente, hasta llegar a cero, cuanto más efectiva sea esta medida y más se incentive al sujeto pasivo a no contaminar, ya que las actividades contaminantes no pueden dejar de llevarse a cabo porque corresponden a actividades imprescindibles para la economía y la sociedad, como es la producción y el consumo de bienes de uso cotidiano.³⁶⁸

El tributo ambiental al fundamentarse en el principio quien contamina paga, tiene ante todo un carácter preventivo y resarcitorio, nunca sancionador. El fundamento último de dicho principio es el de que el agente contaminador asuma los costes de la protección ambiental.³⁶⁹

³⁶³ GONZALEZ MARQUEZ José Juan. *Ob. Cit.* p. 292.

³⁶⁴ *Ibidem.* p. 293.

³⁶⁵ *Ibidem.* p. 295.

³⁶⁶ JIMENEZ HERNANDEZ, Jorge. *Ob. Cit.* p. 86.

³⁶⁷ JIMENEZ HERNANDEZ, Jorge. *Ob. Cit.* pp. 90-91.

³⁶⁸ *Ibidem.* p. 91.

³⁶⁹ *Ibidem.* p. 93.

Al diseñar un tributo cualquiera, el legislador debe ser muy cuidadoso de gravar una efectiva manifestación de capacidad contributiva, situación que se complica en el caso de los tributos ambientales, ya que el hecho imponible debe corresponder con una actividad nociva para el medio ambiente que a la vez que sea, indicativa de una determinada capacidad económica.³⁷⁰

Es de resaltar lo expuesto por el DR. GONZÁLEZ MARQUEZ, en el sentido que los tributos ambientales, siguiendo a BOKOBO,³⁷¹ como aquellas prestaciones pecuniarias exigidas por un ente público con la finalidad principal de producir efectos de conservación, reparación, mejora y, en general, protección del medio ambiente, sin que esté ausente la finalidad recaudatoria.

Por tanto, la incorporación de la tributación ambiental a la gama de instrumentos de política ambiental en un sistema jurídico determinado implica, en primer lugar, la configuración de una serie de hechos imponibles que tomen en cuenta la manifestación de una capacidad contributiva medida a través del a cantidad de emisiones generadas (es decir, de la capacidad de contaminar), o bien el uso y aprovechamiento de recursos naturales o bienes de dominio público; y en segundo lugar, el establecimiento de mecanismos jurídicos que permitan la asignación de recursos recaudados a las tareas de preservación y restauración del ambiente. Esta labor, necesariamente legislativa, no ha sido ejecutada de manera completa en los casos en que se han propuesto tributos ambientales.³⁷²

La idea de la tributación ambiental se ha desarrollado en distintas formas, que incluyen:

- a) *El establecimiento de contribuciones por emisiones;*
- b) *Impuestos directos sobre bienes o servicios;*
- c) *Incentivos fiscales;*
- d) *Incorporación de elemento ambiental en la estructura de los tributos fiscales.*

La tributación ambiental supone otra forma de extrafiscalidad, es decir el establecimiento de tributos con finalidad no fiscal. Se trata de tributos que además de perseguir fines recaudatorios buscan, con mayor intensidad, la obtención de fines extrafiscales, es decir de ordenamiento.³⁷³

Como puede observarse, los tributos ambientales tienen la característica de ser extrafiscales o no fiscales, por el hecho de buscar otro tipo de fin y objetivos, pero el

³⁷⁰ Ídem.

³⁷¹ Citado por GONZALEZ MARQUEZ José Juan. *Ob. Cit.* p. 295.

³⁷² Ídem.

³⁷³ Ibidem. p. 299.

menos, el recaudatorio; pero basados en la clasificación que da el maestro DE LA GARZA, se considera que los tributos ambientales pueden llegarse a clasificar dentro de los fiscales y no fiscales, en consideración que si bien su fin no es recaudatorio, si podría tener esa doble característica, aunque en nuestro sistema tributario, lo que trasciende, es que los tributos son recaudatorios, y aquellos que tienen la naturaleza de extrafiscales, deben de satisfacer los elementos constitucionales, entre ellos, el de la capacidad contributiva.

6.- EXENCIÓN.

Una consecuencia inevitable del poder de *gravar* es la potestad de *desgravar*, de *eximir* de la carga tributaria, lo que explica el hecho de que prácticamente todos los problemas que convergen en el ámbito del tributo, pueden ser estudiados desde el ángulo opuesto: el de la exención.³⁷⁴

La existencia en el derecho constitucional de los Estados modernos del principio fundamental según el cual las cargas tributarias deben recaer sobre todos los ciudadanos, es decir, sin distinciones de clases ni de personas, no impide que determinadas normas tributarias declaren que ciertas personas o categorías de personas no están obligadas al impuesto, a pesar de que se haya producido respecto a ellas el presupuesto del tributo tal como éste aparezca definido, en términos generales, por la ley. Para estas personas, por tanto, *no surge* la deuda impositiva, idea que suele expresarse diciendo que están *exentas* del tributo. Estas exenciones se llaman por ello *subjetivas*, debido a que están determinadas por una particular consideración del sujeto impositivo y a que, en consecuencia, sólo pueden aplicarse a él y no a otras personas que estén o que entren en relación con el presupuesto de hecho; y se contraponen a las *exenciones objetivas*,³⁷⁵ que tienen en cuenta tan sólo

³⁷⁴ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Ob. Cit.* pp. 318-319.

³⁷⁵ A. D. GUIANNINI, en su obra *Instituciones*, *Ob. Cit.* pp. 156-158, señala como exenciones objetivas, lo siguiente: Las mismas razones de variada índole, por las que se declaran exentas de ciertos impuestos a personas que, de lo contrario, quedarían comprendidas en el campo de aplicación de aquéllos, inducen al legislador, en otros casos, a declarar exentos del impuesto ciertos objetos que, dada la delimitación del presupuesto que la ley señala como normal, quedarían sometidos a aquél. Estas exenciones se llaman *objetivas*, en contraposición a las *subjetivas*. ... el concepto técnico de exención se produce tan sólo en los casos en que la ley declara no sujeto al impuesto a un determinado objeto por razones extrañas a la norma estructura que el ordenamiento legal imprime al tributo. Las exenciones objetivas se producen con frecuencia en toda clase de impuestos, y teniendo en cuenta los motivos que las determinan, pueden clasificarse en las siguientes categorías: A) En aquellos casos en que la magnitud o el valor del presupuesto quedan por debajo de un cierto límite, la exención del puesto es aconsejable, sea por la insignificancia económica de la situación de hecho, sea por la consideración de que la aplicación del impuesto representaría una carga inútil, dado el pequeño rendimiento del tributo en relación con los gastos de liquidación y de recaudación. B) Otras veces la exención es el medio por el cual, derogando el rigor de los principios en que se inspira un determinado impuesto, se intenta alcanzar una aplicación más equitativa de aquél... C) Pero la mayor parte de las exenciones se establecen con el fin de abstraer a la carga fiscal y, por tanto, de facilitar el desarrollo de una cierta actividad económica que en un determinado momento se estima conveniente favorecer en defensa del interés general. Con ese fin el legislador puede disponer que las concretas situaciones de hecho que respondan a tal exigencia quedan exentas tan sólo durante un determinado espacio de tiempo, transcurrido el cual se presume que aquéllas, superadas las dificultades del periodo inicial, pueden soportar la carga tributaria normal. De ahí la distinción entre exención

el elemento objetivo del presupuesto, por lo que despliegan su eficacia con independencia de la persona respecto a la cual el presupuesto en cuestión se realiza.³⁷⁶

Como afirmación de principio, la diferencia entre exención y no sujeción reside en que en la primera se ha producido el hecho imponible, naciendo, por tanto, el deber de realizar la prestación tributaria correspondiente. El supuesto de exención libera precisamente del cumplimiento de esos deberes, y si libera o exime de ellos, es obvio que previamente han debido nacer. En los supuestos de no sujeción, sin embargo, el sujeto se mueve por fuera del hecho imponible; al no realizarse éste no cabe eximir o liberar de deberes no nacidos. A través de la no sujeción el legislador se limita a manifestar de forma expresa que determinados supuestos no resultan contemplados por el hecho imponible; afirmación que, al margen de brindar una interpretación auténtica sobre posibles casos de duda, sirve para completar la determinación concreta del hecho imponible.³⁷⁷

Así, pues, la realización del supuesto de exención implica la realización del hecho imponible, pero en este caso, aún verificándose la subsunción de un hecho por el hecho imponible, no surgen los efectos propios de tal subsunción, esto es, el nacimiento de las situaciones subjetivas tributarias activas y pasivas correspondientes, sino que esos efectos quedan enervados por la convergencia, junto al hecho susceptible de ser encajado dentro del hecho imponible, del supuesto de exención. En una palabra, la realización del presupuesto de hecho del tributo y del supuesto de exención es normalmente simultánea, pero la realización del segundo tiene como efecto principal paralizar los efectos que se derivan de la realización del primero. Naturalmente, esta situación redundará *prima facie* en ventaja del contribuyente. Pero si bien se mira, y partiendo de la base de que la exención esté bien configurada, la exención no hace más que restablecer la situación de equilibrio existente con anterioridad a la realización del hecho imponible, situación que, por las razones que fuere (incluidas las extrafiscales) el legislador considera preferible.³⁷⁸

No resulta difícil advertir que la norma de exención constituye un todo orgánico con la de imposición. De suerte que, así como en la no sujeción quedan expresamente por fuera del hecho imponible hechos que el legislador no considera dignos de imposición en base a una cualificación jurídica del sujeto o de la situación contemplados, dirigida, primordialmente, a una mejor delimitación del hecho imponible por la vía negativa, en los supuestos de exención sólo puede obtenerse ese efecto positivamente, es decir, desde dentro del hecho imponible, toda vez que

permanentes y exenciones *temporales*. Es claro que estas últimas sólo pueden tener aplicación en los impuestos periódicos.

³⁷⁶ A. D. GIANNINI. *Ob. Cit.* p. 110.

³⁷⁷ PEREZ DE AYALA José Luis y Eusebio González. *Ob. Cit.* p. 217.

³⁷⁸ *Idem.*

la propia existencia de la exenciones deriva de la valoraciones de orden funcional, esto es, internas a la mecánica del hecho imponible.³⁷⁹

Siguiendo a la doctrina más autorizada cabe afirmar que tanto la norma de imposición como la de exención, por responder a análogas consideraciones, son normas ordinarias, normales, y deben, consiguientemente, ser interpretadas con arreglo a criterios ordinarios, normales y comúnmente admitidos en Derecho. Tan ordinaria, común y normales es, en su caso, la norma de imposición, como la de exención en el suyo, que únicamente por su ámbito de aplicación hay que presumir menos general; pero ello, obviamente, no implica excepcionalmente algunas.³⁸⁰

La exención en el pago de los tributos o contribuciones se define como aquella figura jurídica-tributaria por virtud de la cual se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o situaciones gravables por razones de equidad, de conveniencia o de política económica.³⁸¹

Es decir, con el término exención se define el efecto de ciertos supuestos de hecho incluidos en el ámbito del hecho imponible cuya realización, pese a ello, no da lugar al surgimiento de la obligación tributaria de pago, constituyendo, pues, una excepción a los efectos normales derivados de la realización de aquél.³⁸²

Las exenciones impositivas sirven, entre otras cosas para favorecer determinadas actividades que se consideran socialmente ventajosas.³⁸³

El mecanismo jurídico para que esto ocurra ha sido explicado por SAINZ DE BUJANDA³⁸⁴ por la concurrencia de dos normas con sentido contrapuesto. La primera, la norma tributaria que define el hecho imponible y le asocia el efecto de nacimiento de la obligación tributaria. La segunda, la norma de exención, que enerva los efectos de la anterior disponiendo que no se desarrolla respecto a determinados sujetos que realicen el hecho imponible (las denominadas exenciones subjetivas) o impidiendo que se apliquen a determinados supuestos incluidos en éste que la propia norma exoneradota precisa (exenciones objetivas). En uno y otro caso, se trata, pues, de hipótesis en las que se verifica el hecho imponible del tributo, debiendo nacer en principio la obligación ajena a su realización, pero, sin embargo, no llega a producirse esta circunstancia evitarlo la norma de exención.

Entre tributo y exención se da una relación especular o de simetría, constituyendo uno y otra dos fenómenos antagónicos y opuestos, o –en frase gráfica de SAINZ DE BUJANDA- siendo la exención “el envés del tributo”, “la otra cara de la medalla”. Llama

³⁷⁹ Ibidem. p. 218.

³⁸⁰ Ibidem. p. 219.

³⁸¹ ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. *Derecho Fiscal*. Editorial Themis, Novena edición. México. 1994. p. 453

³⁸² MARTIN QUERALT, Juan et al. *Ob. Cit.* p. 298.

³⁸³ GIANNINI A. D. *Ob. Cit.* p. 64.

³⁸⁴ Citado por MARTIN QUERALT, Juan et al. *Ob. Cit.* p. 299.

la atención no obstante, que la exención no llega a definirse, en esta construcción, por su contenido o sus efectos propios, sino meramente en contraposición al tributo y como excepción, negación o reverso de éste. Es decir, como un *no tributo*, como fenómenos antitético a la imposición de manera que no se precisa tanto lo que la exención es en sí misma como lo que no es, obligando edificar su tratamiento en continua reversión del establecido para el tributo y la obligación tributaria.³⁸⁵

A decir de FERNANDO SAÍNZ BUJANDA,³⁸⁶ la exención tributaria puede producirse por tres caminos:

- Porque la obligación tributaria no llegue a nacer, a pesar de haberse producido un hecho que quede comprendido dentro de la estructura normal del hecho imponible.
- Porque habiendo nacido la obligación, su pago sea condonado.
- Porque, nacida y satisfecha la deuda, la persona que realizó el pago con posterioridad, en virtud de un hecho distinto y por imperativo de otra norma jurídica, el reembolso de la cantidad pagada al ente público.

El maestro FLORES ZAVALA³⁸⁷ puntualiza lo siguiente respecto a la figura de la exención que puede observarse desde tres puntos de vista, señalando que:

Primero. La exención de impuestos para lo que se llama el mínimo de necesidad o el mínimo de existencia, es decir, para aquella renta o capital que se considera como indispensable para que un hombre pueda subsistir.

Sobre esta cuestión, existen tres criterios que son:

1°. El de lo que consideran que no debe concederse esta exención, porque es contraria al principio de generalidad de los impuestos y, por lo mismo, a la justicia; que es sobre todo imposible, determinar con precisión el mínimo de existencia o el mínimo de necesidades, porque son cantidades variables según el momento y el lugar. Por otra parte, si de acuerdo con la tesis democrática todos intervienen en el gobierno de la cosa pública, todos deben cubrir los gastos nacionales. Este criterio ha sido sostenido fundamentalmente por LEROY BEAULIEU y ha sido desechado en las legislaturas modernas.

2°. El segundo criterio consiste en considerar que deben concederse exenciones de los impuestos directos a los mínimos de existencia, precisamente por

³⁸⁵ Ibidem. p. 299.

³⁸⁶ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. *Diccionario de términos fiscales*. Segunda edición. Editorial Taxxx, México. 1998. p. 362.

³⁸⁷ FLORES ZAVALA, Ernesto. *Ob. Cit.* pp. 162-165.

un principio de justicia, porque los impuestos indirectos gravan más fuertemente a las pequeñas rentas que a las elevadas y se debe compensar ese exceso de gravamen con la exención de impuestos directos. Este criterio es sostenido por ADOLFO WAGNER.

3°. La tercera posición es la de aquellos que consideran que esta clase de rentas mínimas deben estar exentas de toda clase de impuestos, tanto de los directos como de los indirectos, lo que puede lograr suprimiendo los impuestos sobre los artículos de primera necesidad.³⁸⁸

Segundo. Las exenciones que se conceden a ciertas categorías de personas que o se encuentran dentro de los mínimos de existencia, como las cooperativas, las industrias nuevas, las exenciones que se conceden en ciertos países para las rentas de los capitales extranjeros invertidos en ellos, etc. Se fundan en el propósito de facilitar el desarrollo de ciertas formas de organización corporativa, o de nuevas actividades industriales, o la inversión de nuevos capitales, etc., pero sí son contrarios al principio de generalidad. Por esa razón, creemos que se debe abandonar este sistema y emplear como ayuda, la forma de subsidio que tiene, además, la ventaja de permitir un mayor control sobre él, de manera que es posible ampliarlo, restringirlo o suprimirlo según sea necesario.

Tercero. Las exenciones que se otorgan a los concesionarios de ciertos servicios como una compensación por su prestación. Algunos autores consideran que se trata de exenciones aparentes, porque lo que deben pagar los concesionarios por conceptos de impuestos, lo cubren con los servicios que prestan. Sostienen que si existe la compensación, es decir, una contraprestación que corresponda exactamente al importe de las prestaciones fiscales, no se rompe el principio de la generalidad, porque no hay en realidad exención de impuestos.

En la mayor parte de los casos, con este sistema, sí se violará el principio de generalidad, y aun en aquellos en los que no se comete esta violación, es criticable.

La problemática de la exención tributaria debe analizarse desde la perspectiva de la equidad fiscal, porque si exceptuando algunos particulares de cumplir la obligación tributaria, se rompe la equidad en el sentido de no tratar igualmente a los iguales frente al tributo, entonces lógico es que deben prohibirse la exención. Igualmente es criticable que se trate igualmente a quienes no lo son frente a la contribución y, entonces, bajo esa perspectiva, la exención tiene razón de existencia, en atención a que permite otorgar trato diferencial a los contribuyentes desigualdad o diferentes.³⁸⁹

³⁸⁸ Sigue señalando el maestro Flores Zavala que su "posición frente a este problema es la siguiente: si hemos expresado que el principio de generalidad consiste en que todos los que tienen capacidad contributiva deben pagar impuestos, la exención de los mínimos de existencia no rompe con el principio de la generalidad, porque no puede tener obligación de pagar impuestos quien no tiene capacidad contributiva. Por eso no puede estar obligados al pago de impuestos".

³⁸⁹ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. *Diccionario de términos fiscales*. pp. 364-365.

La exención no es una simple liberación total o parcial de la obligación tributaria, pues ese concepto lo haría confundible con la bonificación y con la remisión o condonación.³⁹⁰

La exención impide el nacimiento, es decir, que la obligación no llega a nacer porque la norma exentiva se lo impide. Por consecuencia, los elementos de la exención son tres:

- a) La hipótesis legal que la ampara;
- b) El impuesto para que nazca la obligación, y
- c) La liberación de la deuda como consecuencia del hecho impeditivo.³⁹¹

La exención se refiere al pago de la deuda sustantiva, por regla general. También puede referirse, pero es necesario que así lo disponga la ley, a las obligaciones formales (de hacer, no hacer o tolerar). Es frente que se libere de aquella y no de éstas.³⁹²

A través de la exención, lo que se persigue es otorgar a determinadas personas un evidente beneficio económico. Esto último resulta bastante obvio, ya que desde el momento mismo en que, a diferencia de otros ciudadanos, a los exentos se les elimina de la regla general de causación, automáticamente se le está colocando en una situación de privilegio. Es muy importante destacar esto último porque en las exenciones no se está perdonando a determinados contribuyentes la obligación de pagar tributos, sino que se les está eximiendo de la misma, lo cual implica una situación diferente, ya que mientras el perdón es un acto gracioso, la exención,... es un privilegio.³⁹³

Tres son las principales de esas razones y que consisten en: razones de equidad, de conveniencia y de política económica.³⁹⁴

Para evitar privilegios indebidos y discriminatorios las exenciones y por ende los subsidios deben encontrarse establecidos a través de normas jurídicas que reúnan los requisitos fundamentales de generalidad, abstracción e impersonalidad, de tal manera que no se otorguen para favorecer a tal o cual persona o para beneficiar a tal o cual situación sino que se instituyan mediante disposiciones normativas de carácter general que puedan aplicarse indistintamente a todas aquellas personas por igual

³⁹⁰ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* p.447.

³⁹¹ *Idem.*

³⁹² *Ibidem.* pp. 447-448.

³⁹³ ARRIJOJA VIZCAINO, Adolfo. *Ob. Cit.* pp. 454-455.

³⁹⁴ *Ibidem.* p. 455.

que cumplan con las condiciones previstas en las propias disposiciones normativas.³⁹⁵

La exención constituye una previsión más detallada del alcance de la imposición en ciertos supuestos concretos. O, dicho de otro modo, una proyección específica para supuestos determinados de los principios de justicia y del contenido que confieren al deber de contribuir. Y, desde luego, el *hecho exento no* aparece como antitético o envés del hecho imponible, sino como parte integrante del mismo, como una de las múltiples modalidades en que éste puede llevarse a cabo y que no en todas ellas ha de tener los mismos efectos ni las mismas consecuencias.³⁹⁶

El contenido positivo de la norma de exención se confirma, en fin, si se atiende a los efectos o consecuencias derivados de la verificación de supuestos exentos. En todo caso, frente a un supuesto de exención la Administración conserva en identidad de términos que respecto a los supuestos gravados, su potestad de imposición a la liquidación del tributo aplicando la exención. Correlativamente, el particular debe soportar las actuaciones inspectoras y comprobadoras, así como ciertos deberes formales en igual posición jurídica que si existiera la obligación tributaria de pago. Dicho sumariamente, la realización de un supuesto exento implica también la sujeción al tributo, como no podía ser menos tratándose, en definitiva, de la realización del hecho imponible. Dicha sujeción tiene la particularidad de no traducirse en una obligación de pago, pero no por ello es excepción o negación del tributo, sino que encierra y abarca otras manifestaciones del contenido de éste distintas a la obligación tributaria principal. Por eso, reducir el instituto de la exención a dicha obligación.³⁹⁷

Siendo la exención el efecto ligado por la norma tributaria a determinados momentos de realización del hecho imponible, es obvio que su nacimiento o devengo deba asociarse a éste, de igual manera que si se verifica en modalidad gravada surge de él la obligación tributaria.³⁹⁸

6.1. Exenciones y subsidios.

En principio tenemos que señalar que estamos en presencia de dos figuras jurídico-tributarias de naturaleza similar, ya que ambas están encaminadas a eliminar a determinadas personas de la regla general de causación de los tributos. La exención se caracteriza no sólo por constituir una excepción a la regla general de causación, sino porque además proporciona a sus beneficiarios la eliminación total de la carga o gravamen económico que pudiera derivarse de los tributos de cuyo pago se les está exceptuando.³⁹⁹

³⁹⁵ Ibidem. P. 457.

³⁹⁶ MARTIN QUERALT, Juan et al. *Ob. Cit.* p. 300.

³⁹⁷ Ibidem. pp. 300-301.

³⁹⁸ Ibidem. p. 301.

³⁹⁹ ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. *Ob. Cit.* p. 458.

En cambio, en el caso de los subsidios, la eliminación de la regla general de causación es solamente parcial. Dicho en otras palabras, se reduce la carga tributaria pero no se elimina en su totalidad. Así, los principales subsidios que han sido establecidos por razones de política económica han consistido en meras reducciones de impuestos.⁴⁰⁰

La palabra subsidio viene del latín *sub* y *sidere*: fijarse, sentarse. Tiene como significado en general: asistencia económica; protección financiera otorgada por el Estado.⁴⁰¹

Como puede advertirse, el subsidio en realidad viene a ser una variante de la exención, que podríamos explicar diciendo que, mientras en la exención tiene lugar una eliminación total de la regla general de causación de los tributos, en el subsidio esa eliminación es solamente parcial.⁴⁰²

El subsidio o subvención, es una clase de incentivo fiscal, es una forma contable mediante la cual el Estado otorga a los contribuyentes ingresos fiscales con el fin de coadyuvar al cumplimiento de objetivos económicos, políticos y sociales.⁴⁰³

Hay dos clases de subsidios: subsidios reales y efectivos, que suponen una erogación directa sin contrapartida por el lado del ingreso y los subsidios virtuales o compensados, que se otorgan con cargo a un impuesto.⁴⁰⁴

Los subsidios virtuales o compensados con impuesto, se otorgan con cargo al Presupuesto de Egresos, pero de hecho no son aportaciones directas de recursos reales del Estado hacia los contribuyentes, sino más bien reducciones de impuestos. Aparecen al mismo tiempo como ingreso y como gasto en la cuenta pública. Representan la liberación de una carga fiscal que podría no haberse colectado de no existir el subsidio.⁴⁰⁵

El subsidio como mecanismo de fenómeno económico, tiene como finalidades coadyuvar a corregir distorsiones o rigideces que se presentan en la economía de un Estado, también constituye un instrumento para disminuir el desequilibrio económico entre una región y otra, e igualmente, para lograr una distribución más equitativa del ingreso. Por ellos los subsidios condicionan a que los sectores interesados, desarrollen cierto programa que dé por resultado el mantenimiento o incremento de los niveles de producción, ocupación o inversión, o bien, que coadyuven al control que ejerce el Estado sobre determinada actividad.⁴⁰⁶

⁴⁰⁰ Idem.

⁴⁰¹ SANCHEZ LEON, Gregorio. *Ob. Cit.* p. 314

⁴⁰² ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. *Ob. Cit.* p. 459.

⁴⁰³ SANCHEZ LEON, Gregorio. *Ob. Cit.* p. 315

⁴⁰⁴ Idem.

⁴⁰⁵ Idem.

⁴⁰⁶ Idem.

6.2. Clasificación de las exenciones.

EMILIO MARGAÍN MANAUTOU, la clasifica⁴⁰⁷ en:

- a) **Objetivas**, cuando se otorgan en atención a ciertas cualidades y características del objeto que genera el gravamen;
- b) **Subjetivas**, las que se acuerdan en función de la persona o a calidades o atributos de éstas;
- c) **Permanentes**, las establecidas en ley y que subsisten por toda la vida de la ley;
- d) **Transitorias**, cuando se establecen para gozarse por un lapso determinado o por periodos fijos;
- e) **Absolutas**, cuando eximen al contribuyente de su obligación principal y también de las obligaciones secundarias (deberes formales);
- f) **Relativas**, las que eximen de la obligación principal, pero no de las formales;
- g) **Constitucionales**, las previstas en la Constitución;
- h) **Económicas**, cuando se establecen para auxiliar el desarrollo económico del país o de las entidades federativas;
- i) **Distributivas**, que son las creadas para evitar injusticias impositivas en que se incurriría si se gravaran a personas que carecen de capacidad tributaria, y
- j) **Sociales**, como son las otorgadas para ayuda a la difusión de la cultura, del arte, del deporte, etcétera.⁴⁰⁸

Variados motivos pueden conducir al legislador a declarar exentos del impuesto ciertos hechos impositivos que, como dice GIANNINI, “dada la delimitación del presupuesto que la ley señala como normal, quedarían sometidos a aquél”. A esas exenciones se les llama exenciones objetivas propiamente dichas. En palabras de

⁴⁰⁷ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Ob. Cit.* p. 328, señala que “las exenciones pueden ser: a) *permanente o transitorias* (también llamadas *temporales*), según el tiempo de duración del beneficio; 2) *condicionales o absolutas*: cuando se hallan subordinadas a circunstancias o hechos determinados, o no lo están, 3) *totales o parciales*, según que comprendan todos los impuestos o solamente uno o algunos de ellos; 4) *subjetivas u objetivas*, si son establecidas en función de determinadas personas físicas o jurídicas, o teniendo en cuenta ciertos hechos o actos que el legislador estima dignos de beneficio. En algunos casos la exención puede participar de ambos caracteres, es decir, puede ser objetiva y subjetiva a la vez, por lo que se habla de exenciones *mixtas* ...”

⁴⁰⁸ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. *Ob. Cit.* p. 363.

JARACH, “son hechos que entran en la definición legal del supuesto de la imposición, o sea, del hecho imponible, y que el legislador excluye de la imposición”⁴⁰⁹

Las exenciones objetivas pueden ser de distintas categorías⁴¹⁰.

A) Las que se establecen porque la magnitud o el valor del hecho imponible quedan debajo de un cierto límite, lo que produce una insignificación económica.

B) Las exenciones mediante las cuales se intenta lograr una aplicación más equitativa del impuesto.

C) Existen otras exenciones objetivas, impropias, que resultan del sistema que a veces sigue el legislador al definir en forma negativa los hechos imponibles, o sea, el legislador excluye de la imposición determinadas circunstancias, no para exceptuarlas, sino para definir en forma negativa cuáles son los hechos sometidos al impuesto; persiguen como única finalidad el alcanzar una delimitación más precisa del presupuesto.

El concepto de exención subjetiva, en sentido propio, se da tan sólo en los casos en que la ley, mediante una disposición de derecho singular, declara no obligada al pago del impuesto a una persona o a una categoría de personas que, conforme a las disposiciones más generales de la propia ley, quedarían comprendidas entre los sujetos pasivos, y no en los casos en que, por el modo de estar descrito y circunscrito en la ley el presupuesto del tributo, aquellas personas o aquel grupo de personas no resultan incluidos entre los sujetos pasivos del impuesto.⁴¹¹

Es necesario, sin embargo, advertir que incluso las exenciones subjetivas, en sentido propio, encuentra su justificación en elementos de naturaleza política, económica o social, que son externos a los individuos declarados exentos. Las exenciones no representan, por tanto, un privilegio y, como tales, no contradicen el principio de la igualdad tributaria.⁴¹²

6.3 Subsidios ambientales.

Los subsidios para disminuir los impactos ambientales representan, por su parte, el principio contrario: es la sociedad a través de sus impuestos, la que financia que los contaminadores reduzcan la contaminación.⁴¹³

El sistema de subsidios es una técnica de sanción positiva en virtud de la cual se realiza el fin constitucional de velar por la utilización racional de los recursos

⁴⁰⁹ Citado por DE LA GARZA, Francisco. *Ob. Cit.* p. 446.

⁴¹⁰ Ídem.

⁴¹¹ A. D. GIANNINI. *Ob. Cit.* pp. 110-111.

⁴¹² Ibidem. p. 111.

⁴¹³ MARTINEZ ALIER, Joan y Jordi Roca Jusmet. *Ob. Cit.* p. 171.

naturales, subvencionando a aquellas empresas que se caractericen precisamente por su racionalidad, de forma que cuanto mayor sea el uso del recurso, menor será el subsidio.⁴¹⁴

El sistema de subsidio es, en realidad, una forma de internalización en el sistema de precios dado que, en el fondo y desde el punto de vista del contaminante, la tasa de subsidio que se deja de percibir es el precio que se paga por contaminar.⁴¹⁵

En el mundo está cobrando creciente importancia la idea de modificar la política fiscal, de manera que una parte importante de la recaudación provenga no de los impuestos directos al trabajo y al capital, que son resultados de procesos productivos que generan bienestar, sino de impuestos que tengan un claro sentido de corrección de externalidades. La lógica detrás de ellos es conducente, ya que por una parte se internalizan costos ambientales y por otro se generan incentivos a actividades productivas, bajo un nuevo patrón de precios relativos. Promover esta reforma fiscal ambiental debe ser una tarea básica de la autoridad y de la sociedad. Por ello es necesario continuar la coordinación creciente entre la SEMARNAP y la Secretaría de Hacienda, que se concretó en el grupo de trabajo conjunto que viene delineando perspectivas, procedimientos y prioridades de manera tal que la política fiscal coadyuve con la ambiental.⁴¹⁶

Debe de aclararse que no se trata de aumentar la carga fiscal a través de este tipo de instrumentos, sino de sustituir, en la medida de lo posible, para no erosionar la recaudación fiscal, los impuestos y derechos existentes sobre *bienes sociales*, tales como el ahorro, la inversión y la producción, por gravámenes sobre externalidades negativas, manteniendo así constante la carga fiscal y cumpliendo con el principio de que *quien contamina paga*, es decir, internalizando costos ambientales.⁴¹⁷

Es decir, como la implantación de una ecotasa en el ámbito europeo representaría un interesante mecanismo para dotar al presupuesto público europeo de relevancia macroeconómica. Además, los propios impuestos ecológicos justifican muchas veces gastos adicionales por dos motivaciones muy interrelacionadas: para aumentar y acelerar los efectos de la política impositiva y para reducir sus efectos sociales negativos. Nuevos ingresos ambientales justificarían y harían más necesarios determinados gastos en política ambiental sin que ello signifique que compartamos la idea de que los tributos ecológicos hayan de ser necesariamente "finalistas".⁴¹⁸

Los países en desarrollo enfrentan la necesidad de movilizar un volumen creciente de recursos internos para financiar sus metas de desarrollo sostenible. En este

⁴¹⁴ SERRANO MORENO, José Luís. *Ob. Cit.* p. 172.

⁴¹⁵ *Ibidem.* p. 173.

⁴¹⁶ PEMEX. *Programas Sectoriales de Mediano Plazo 1995-2000*. Petróleos Mexicanos. México. 1996. *Ob. Cit.* p. 187.

⁴¹⁷ *Ídem.*

⁴¹⁸ MARTINEZ ALIER, Joan y Jordi Roca Jusmet. *Ob. Cit.* pp. 138-140.

contexto, una evaluación del régimen fiscal acorde con dichas metas necesariamente desempeñará un papel preponderante en los años venideros, tal como lo demuestran las reformas fiscales “verdes” que ya se están poniendo en práctica en varios países. En lo que atañe a reformas del régimen fiscal y desarrollo sostenible surgen con claridad los siguientes temas genéricos relacionados con el papel que potencialmente pueden cumplir los impuestos ambientales:

- i) La utilización de impuestos ambientales como instrumentos para internalizar el costo social de actividades económicas que conllevan impactos ambientales, creando así una estructura de incentivos cuyo propósito sea reducir la degradación ambiental a través del sistema de precios.
- ii) La implementación de impuestos ambientales, tasas y cargos por el uso de recursos naturales y el medio ambiente, con fines recaudatorios en general.
- iii) El diseño de un régimen impositivo aplicable a la explotación de recursos naturales para inducir una utilización acorde con los objetivos nacionales de desarrollo sostenible y la gestión ambiental.⁴¹⁹

⁴¹⁹ ACQUETELLA Jean y Alicia Bárcena. *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*. Editorial Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 2005. p. 30.

CAPITULO III. LA REGULACION TRIBUTARIA EN LA POLITICA AMBIENTAL.

1.- LOS TRIBUTOS EN LA POLÍTICA AMBIENTAL.

Los marcos regulatorios ambientales experimentan un proceso de evaluación importante en la última década. Entre los temas que presentan mayores avances en este periodo destacan la evaluación de impacto ambiental, el ordenamiento territorial, los nuevos delitos y responsabilidades penales por daño ambiental, las tasas de contaminación y otros instrumentos económicos, la consagración de acciones judiciales de defensa ambiental, los mecanismos de participación ciudadana y las limitaciones al dominio por razones ambientales.⁴¹⁹

El proceso de integración de las políticas ambientales a las políticas sectoriales registra avances y retrocesos. En general, la incorporación del concepto de uso sostenible de los recursos y conservación del medio ambiente en diferentes áreas de la producción y de los servicios es todavía incipiente. Las políticas macroeconómicas, y las políticas sectoriales en salud, educación, agricultura, minería y otras, han tomado muy poco en cuenta la dimensión ambiental. De hecho, las numerosas “fallas del mercado”, una de las mayores causas subyacentes del deterioro ambiental, expresan esta situación. Ha habido avances considerables en materia económica en lo que respecta a la disminución de desequilibrios fiscales, la reducción de la inflación, al incremento de las exportaciones, a la puesta en marcha de nuevos procesos de integración regional y en la atracción de flujos significativos de inversión extranjera. Pese a ellos, el crecimiento económico y el incremento de la productividad han sido frustrantes. La inestabilidad del crecimiento y la frecuencia de las crisis financieras indican que no se han eliminado las causas de inestabilidad y algunas pueden incluso estar hoy más acentuadas.⁴²⁰

Las instituciones reguladoras enfrentan el reto creciente de diseñar instrumentos de gestión ambiental que puedan ser efectivos y económicamente eficientes en el logro de las metas ambientales, sobre todo ante la percepción de que los esquemas regulatorios tradicionales no han tenido éxito en responder adecuadamente a los procesos de deterioro de la calidad ambiental que aquejan a la región. Además, dado el entorno de restricción fiscal que enfrentan la mayoría de los países, las autoridades ambientales tienen menos posibilidades de fortalecer su capacidad

⁴¹⁹ LEF Enrique et al (Compiladores) *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*. Editorial Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto nacional de Ecología, Universidad Autónoma Metropolitana, Organización de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. México. 2002. p. 21.

⁴²⁰ Ídem.

mediante mayores asignaciones presupuestales y deben explorar opciones para autofinanciar la gestión ambiental.⁴²¹

De la regulación y reparación del impacto de la contaminación del medio ambiente y la preservación de especies y ecosistemas como agendas disociadas entre sí, se ha emperezado a transitar progresivamente a concebir agendas más articuladas, aunque aún no adecuadamente balanceadas, en las que empieza a buscarse, además, en sinergia con las preservación de los recursos, la promoción de su uso y aprovechamiento sustentable.⁴²²

De agendas ambientales con perspectivas acotadas y circunstancias a las demarcaciones nacionales y locales se ha iniciado un curso de acción hacia agendas crecientemente interrelacionadas, regional e internacionalmente. Muchos problemas se han globalizado en sus repercusiones y causas; muchos activos de la naturaleza han pasado a ser considerados bienes comunes de la humanidad en reconocimiento de su valor ambiental y los servicios que a ella prestan. En ese proceso, también se ha transitado de la prácticamente nula existencia de políticas estrictamente ambientales característica de los años setenta, a la instauración de políticas propiamente ambientales marcadas predominantemente por los objetos de control y prevención de la contaminación. Más recientemente se han desarrollado políticas que buscan disminuir la brecha entre la vertiente de salud pública del medio ambiente y la del manejo de los recurso naturales, con lo cual se pretende pasar del sesgo café y urbano de la gestión hacia una de mayor articulación con lo verde y lo rural, a partir de revalorar el capital natural como base del desarrollo.⁴²³

Se ha iniciado una paulatina y gradual experimentación con instrumentos combinados que tienen cada vez más a busca la inducción y/o modificación de las conductas de la sociedad a favor de la protección y conservación de los recursos y la calidad del medio. También se considera, cada vez más detenidamente, el potencial de los instrumentos económicos en el diseño de las nuevas estrategias dirigidas al cambio de patrones de consumo y producción más sustentables y limpios.⁴²⁴

La utilización del tributo como instrumento de política ambiental presupondría como condición de legitimidad la capacidad contaminante, que obviamente sólo sería potencial si la ley institutiva persiguiera el fin de desestimular el comportamiento coincidente con el presupuesto. La capacidad contributiva se enlaza a la finalidad de la imposición.⁴²⁵

⁴²¹ Ibidem. pp. 21-22.

⁴²² INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *La Gestión Pública de las Políticas Ambientales*. Revista de Administración Pública. No. 102. México. 1999. p. 4.

⁴²³ Ídem.

⁴²⁴ Ibidem. pp. 4-5.

⁴²⁵ ROSEMBUJ, Tulio. *Ob. Cit.* p. 65.

En México la política ambiental es una de las políticas públicas más recientes, su concepción, edificación y consolidación han requerido de un gran esfuerzo de reconocimiento y comprensión sobre la relevancia y el impacto que tienen el cuidado del medio ambiente, la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en otras importantes facetas del desarrollo nacional.

Es innegable que en los últimos años se han progresado muchos en cuanto al diseño institucional y a las políticas e instrumentos de la gestión ambiental, en buena medida gracias al crecimiento exponencial registrado en las últimas décadas, en el conocimiento científico y técnico sobre los problemas ambientales y los procesos que los causan.⁴²⁶

La historia de la política ambiental federal en nuestro país (México) es breve, pero durante este tiempo la definición y gestión gubernamental de lo ambiental ha experimentado una acelerada transformación, así como una significativa y alentadora corrección y atención de prioridades y ajuste de instrumentos para redireccionar las políticas ambientales. Los primeros esfuerzos encaminados a proteger el ambiente y los recursos naturales se fundamentaron en la premisa del utilitarismo de los recursos, es decir, el agua, los bosques y los minerales debían ser protegidos o al menos controlados con el fin de que pudieran ser explotados. En muchas ocasiones la premisa de la protección o del control fue olvidada para dar paso a una explotación que en algunos casos llegó a ser brutal.⁴²⁷

1.1.- El ambiente como un bien jurídico tutelado.

Todos los animales, y particularmente los superiores, actúan sobre su entorno, lo que trasciende a veces a los subsistemas materiales, caso entre muchos otros de los castores o de las colonias de corales. Pero lo normal es que se recupere pronto el equilibrio con el *medio* o que las especies no adaptables desaparezcan dando entrada a otras más afortunadas, pero sin que ello afecte en gran escala a los sistemas básicos de la Tierra.⁴²⁸

Sólo el hombre es capaz de trastornar seriamente el medio natural. Así lo ha hecho desde el neolítico cuando aprendió a utilizar el fuego para deforestar, práctica que todavía se mantiene para la agricultura itinerante de los habitantes de cientos de países en desarrollo, que es la causa en más de un 50 por 100 de la desaparición del bosque tropical.⁴²⁹

Algunos de los derechos que las Constituciones recogen van dirigidos a colectivos más o menos amplios de sujetos: los minusválidos, los trabajadores, o a un sector de

⁴²⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Ob. Cit.* pp. 5-6.

⁴²⁷ *Ibidem.* p. 6.

⁴²⁸ MARTIN MATEO, Ramón. *Manual de Derecho Ambiental*. 3ª. Edición. Editorial Aranzadi. Navarra. 2003. p. 25-26.

⁴²⁹ *Ibidem.* p. 26.

competencias públicas, hacendísticas, educativas, etc. Los de carácter fundamental tienen un espectro general y amplio, en cuanto que implican la vida, la libertad, la dignidad humana, pero en la práctica su incidencia es escasa y episódica. En condiciones normales y en un marco de libertades democráticas reales son contadas las Administraciones implicadas y excepcionales los ciudadanos que se sienten lesionados en sus derechos básicos.⁴³⁰

Con el Derecho Ambiental es diferente, todos los sujetos, en cuanto usuarios normales de la energía por ejemplo o productores cotidianamente de residuos, somos persistentes agentes contaminantes y víctimas a la par de la contaminación globalmente producida. Prácticamente todas las autoridades públicas encuentran sus competencias implicadas en la defensa del medio, lo que ha hecho inevitable el adaptar estrategias que sustituyan el enfoque sectorial y vertical precedente, por el general y horizontal que hoy es inevitablemente dominante. Todo esto no cabe en un artículo de la Constitución ni casa con los presupuestos clásicos del constitucionalismo, en otro enfoque que no estamos por ciertos en condiciones de asimilar.⁴³¹

Ahora bien, las Constituciones tienen ámbito y objetivos sólo de relevancia nacional, se dirigen sobre todo a los ciudadanos de cada país y a sus autoridades, intrínsecamente están pensadas para este tipo de interlocutores cuyas relaciones con el poder se pretende llevar por los canales de los derechos fundamentales. Por el contrario, el enfoque que hoy parece necesario implica a todos los habitantes de nuestro planeta y a todos los poderes públicos que en este espacio cohabitan. La respuesta debería venir de un ordenamiento supranacional o al menos internacional que incorporen los grandes principios rectores necesarios, a partir de los cuales se establezcan políticas y programas, cuya aplicación, Estado por Estado, podría venir facilitada por la adopción de Acuerdos y Tratados internacionales o mejor aún mediante el obligatorio cumplimiento de lo decidido en instancias mundiales o regionales ya establecidas sistema éste que parcialmente es el que hoy corresponde a la dinámica de la Unión Europea pero que habría de ser recibido a otros niveles y concretamente en el seno de las Naciones Unidas.⁴³²

Las contadas Constituciones nacionales que abordan la protección ambiental, quizás por la modernidad de estos planteamientos, suelen reseñar objetivos más ambiciosos, como la española que incluyen también los recursos naturales indiscriminadamente, la italiana, que tutela el paisaje, y las latinoamericanas, de parecido signo.⁴³³

El Derecho Ambiental dispone de una metodología coherente que trata de proteger el entorno vital determinante. Para ello incide sobre las conductas humanas

⁴³⁰ Ibidem. 35.

⁴³¹ Ídem.

⁴³² Ibidem. pp. 41-42.

⁴³³ Ibidem. p. 54.

prohibiendo su substancial alteración a través de la contaminación.⁴³⁴ Hay pues un concepto técnico-jurídico de ambiente, pero existen indudablemente otra noción amplia, a veces incoherente aunque legal e incluso constitucional, de este concepto, lo que nos obligará en cada caso a escrudiñar qué es lo que se quiere tutelar para lo que hay a veces referencias a principios de carácter hedonístico, como la remisión a la calidad de vida humana a la que parece remitir la mención que allí también se hace al “derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”, a lo que se adiciona desde el naturalismo. Todo ello parece inconexo y asistemático, por lo que debemos concluir con una obviedad: el objeto del ambiente en sentido amplio será lo que el legislador quiera que sea.⁴³⁵

Luego entonces, el punto de partida resulta ser siempre la determinación del ambiente como bien jurídico, precisando previamente con qué sentido y alcance se entenderá el término ambiente. La relevancia de este planteo dogmático, se resume en una primera consecuencia: de la calificación del ambiente como bien jurídico se encuentra estrictamente dependiente la posibilidad de configurar lesiones de ese bien que posean relevancia jurídica, y por ende se configure daño ambiente. Una segunda consecuencia permite confrontar si a la consideración unitaria del ambiente, desde el plano ecológico y de las ciencias sociales, corresponde una consideración unitaria en el plano del derecho, debiendo en todos los casos resumirse dicha consideración jurídica unitaria en el sistema de normas predispuesto.⁴³⁶

El reconocimiento del ambiente como bien jurídico se tiende a obtener a través de aquella concepción de la juridicidad de los bienes, de inspiración esencialmente publicista. Ella se sustancia en la afirmación de que la juridicidad de un bien es efecto de su simple ser considerado, calificado, tutelado (en sentido lato) por el ordenamiento jurídico.⁴³⁷

El Dr. José Juan González Marquez, señala:⁴³⁸ “Cuando se habla de derecho ambiental se da por supuesto que el ambiente tiene la categoría de un bien jurídico y a partir de tal premisa se construye una serie de entramados jurídicos que buscan, fundamentalmente a través del derecho público, la prevención de afectaciones al mismo. Esta publicación del derecho ambiental tiene su punto de partida en la consideración del ambiente como un bien encumbrado dentro del universo del dominio público y como una garantía de los individuos cuyo disfrute corresponde proteger al Estado. No obstante, la consideración del ambiente como bien jurídico implica una tarea harto complicada y puede decirse que para el derecho ambiental constituye todavía un problema no resuelto.”⁴³⁹

⁴³⁴ Ídem.

⁴³⁵ Ídem.

⁴³⁶ MORALES LAMBERTI, Alicia. *Derecho Ambiental. Instrumentos de política y gestión ambiental*. Editorial Alveroni. Córdoba. 1999. p. 35.

⁴³⁷ Ibidem. p. 36.

⁴³⁸ GONZALEZ MARQUEZ, José Juan. *Ob. Cit.* p. 17.

⁴³⁹ El maestro González Márquez, continua señalando respecto el ambiente como bien jurídico respecto a su autonomía que: “En consecuencia, un primer requisito para la consideración del ambiente como bien jurídico

En estas óptica, la juridicidad del bien y su calificación jurídica tendrían un carácter meramente objetivo, subsistiendo independientemente del hecho de que el bien se constituya con el objeto del interés específico de determinados sujetos, y con mayor razón independientemente de que, a los fines de tutela, sean predispuestas en cabeza de determinados sujetos situaciones subjetivas específicas. En este sentido es ulterior, y no influye sobre la juridicidad del bien, el hecho de que las formas de protección se configuren en modo objetivo (tutela objetiva) o, en cambio, se asuman con el carácter de intereses jurídicos y situaciones subjetivas (tutela a través del otorgamiento a individuales sujetos, de situaciones subjetivas).⁴⁴⁰

El ambiente, en particular el bien ambiental entendido como biosfera, durante mucho tiempo no fue considerado como un bien jurídico sino como *res nullius*, que adquiriría su juridicidad en el momento en que se convertía en objeto de apropiación por parte de personas individuales. Sin embargo, distinguiendo entre bienes jurídicos en sentido restringido, que son aquellos que se convierten en tales por efecto de la apropiación individual, y aquellos bienes jurídicos en sentido amplio, los que se consideran como tales por efecto de una tutela directa por parte de la ley en interés de la comunidad, nada impide considerar como bienes en sentido jurídico aquellos que no sólo satisfacen intereses individuales, sino también intereses colectivos.⁴⁴¹

El primer paso dado por la ciencia del Derecho en el compromiso de cuidado del entorno natural se sustentó en determinar el bien jurídico tutelable, tarea que se topó, de entrada, con el inconveniente de carecer de un concepto unificado del medio ambiente como objeto de protección, y en segundo lugar, por su propia identificación, difícil de establecer debido a las relaciones existentes entre el medio ambiente y otros bienes jurídicos protegidos por el Derecho.⁴⁴²

La postura más aceptada a este respecto se inclina hacia la consideración del medio ambiente como bien jurídico autónomo que posee las características suficientes y la sustantividad necesaria para no ser confundido con los valores tradicionales apuntados, lo cual no significa que pierda toda relación con éstos ya que por medio de la protección del medio ambiente se amparan además otros intereses, incluso, en última instancia, al propio hombre.⁴⁴³

propiamente tal, es el reconocimiento, por parte del ordenamiento normativo, de que la conjunción de las interacciones que se establecen entre los diferentes elementos que los integran constituye en sí misma un bien jurídico diferente y autónomo, es decir, el bien jurídico medio ambiente. Bajo esta perspectiva, el derecho ambiental es el conjunto de normas relativas a la protección del bien jurídico medio ambiente, quedando excluidos de su ámbito material la protección en sí misma de sus elementos integrantes.” “En suma, el reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado constituye sin duda un avance importante hacia la configuración del ambiente como un bien jurídico protegido, por un lado, de mecanismos tendientes a prevenir posibles afectaciones al mismo, y por otro, de mecanismos para repararlo en caso de que haya sido dañado. GONZALEZ MARQUEZ, José Juan. *Ob. Cit.* pp. 26, 34.

⁴⁴⁰ MORALES LAMBERTI, Alicia. *Ob. Cit.* pp. 36-37.

⁴⁴¹ *Ibidem.* p. 37.

⁴⁴² JIMENEZ HERNANDEZ, Jorge. *Ob. Cit.* p. 38.

⁴⁴³ *Ibidem.* p. 38

El bien jurídico ambiental pertenece a la categoría de los bienes jurídicos colectivos, ya que afectan a la comunidad como tal, sea en forma directa o indirecta, mediata o inmediata.⁴⁴⁴

WEALE expone⁴⁴⁵ con acierto los elementos comunes de la tutela ambiental pública en los países que se adelantaron en la adopción de políticas públicas al respecto. Este autor divide esa caracterización, desde un punto de vista temporal, en un primer momento de puesta en marcha de las medidas de protección ambiental que se extiende durante los años setenta y gran parte de los ochenta, y una segunda fase de redefinición de la política ambiental que comienza prácticamente con la década de los noventa.

De forma sumaria, los primeros años de desarrollo de la política ambiental estuvieron caracterizados por la aparición o adaptación de las estructuras organizativo-instrumentales para acoger este nuevo ámbito de actividad. La actividad de tutela ambiental se realizó, casi exclusivamente, a través de técnicas tradicionales enmarcadas en la normativa administrativa. Además, la atención se focalizó selectivamente en algunos sectores del ambiente dejando inabordados otros. Fue precisamente ese enfoque sectorializado el causante de una transferencia del problema de la contaminación de unos medios a otros por una falta de coordinación entre las distintas normas, administraciones y políticas relacionadas.⁴⁴⁶

2.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL.

La definición del derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, es un concepto jurídico universal que se basa en los principios generales del derecho, por ello, podemos decir como una primera aproximación que en México el derecho a un medio ambiente adecuado es un derecho que se integra a partir de los siguientes principios:

- Es un derecho de toda persona reconocido constitucionalmente;
- Se complementa con otros principios que están contenidos en distintos artículos constitucionales;
- Es objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;
- Es un principio de la política ambiental.⁴⁴⁷

⁴⁴⁴ GARCIA LOPEZ, Tania. *Ob. Cit.* p. 36.

⁴⁴⁵ Citado por NOGUEIRA LOPEZ, Alba. *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*. Editorial Marcial Pons. Barcelona. 200. p. 23.

⁴⁴⁶ Idem.

⁴⁴⁷ CARMONA LARA, María del Carmen. *Derechos en relación con el Medio Ambiente*. Editorial LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados y Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001. pp. 6-7.

Así, el derecho a un medio ambiente adecuado es un concepto constitucional que sin embargo difiere del texto legal en dos sentidos: el primero que es el relativo al concepto de salud, es decir la Ley contiene dentro de este derecho a la salud como una de sus finalidades y la Constitución no lo reconoce como tal, y la segunda diferencia es que en el texto constitucional no se hace la referencia a que para garantizar este derecho es necesario que las autoridades tomen las medidas necesarias.⁴⁴⁸

Los principios que en la Constitución mexicana tienen relación con el medio ambiente se pueden esquematizar como los que consagran derechos (los fundamentales) que establecen atribuciones y que podrían denominarse como la parte orgánica administrativa, o sea, el sistema de atribuciones y concurrencias y los convenios; que son los siguientes.⁴⁴⁹

Principios que consagran derechos

- Derecho a un medio ambiente adecuado (artículo 4°).
- Derecho de protección a la salud (artículo 4°).
- Derecho al desarrollo sustentable (artículo 25).

Principios fundamentales

- Principio de modalidades ambientales a la actividad industrial (artículo 25).
- Principios de conservación de los recursos naturales (artículo 27).
- Principio de preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 27).
- Propiedad originaria de la nación sobre “tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional” (artículo 27).

Principios que establecen atribuciones (parte orgánica administrativa). Atribuciones y concurrencias

- Medidas del Consejo de Salubridad General para prevenir y combatir la contaminación ambiental (artículo 73, fracción XVI, 4a).
- Sistema de concurrencias en materia ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G).
- Atribuciones a los municipios en materia ambiental (artículo 115).

⁴⁴⁸ Ibidem. p. 7.

⁴⁴⁹ Ibidem pp. 8-10.

- Facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículo 122, Fracción IV, inciso g).

Convenios

- Convenios entre la Federación y los estados (artículo 116, fracción VII, primer párrafo).
- Convenios entre los estados y los municipios (artículo 116, fracción VII, segundo párrafo).
- Convenios entre las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal (artículo 122, fracción IX).

2.1.- El ambiente como una institución constitucional.

El fundamento constitucional de la protección jurídica del ambiente, en la Carta Magna no acogía en forma explícita el derecho a gozar de un ambiente sano, ya sea como garantía individual o social, sin embargo, el dictamen⁴⁵⁰ aprobado en fecha 15 de diciembre de 1998 por la LVII Legislatura del Congreso de la Unión en la Cámara de Diputados⁴⁵¹ que contenía un proyecto de Decreto por el que se adicionaba un párrafo quinto al artículo cuarto constitucional y se reformaba el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, abre un nuevo horizonte en el desarrollo y fortalecimiento del Derecho Ambiental.⁴⁵²

Bajo el contexto anterior, las disposiciones constitucionales relacionadas con el medio ambiente muestran que la política para el desarrollo de la política ambiental se basa principalmente en los artículos 4°, 25, 27, 73, 115 y 122 constitucionales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que en su texto original ya contenía referencias parciales e indirectas al tema ambiental, ha sido reformada en cuatro ocasiones con miras a la protección jurídica del ambiente.⁴⁵³

- La primera, en 1971, para adicionar una base 4ª a la fracción XVI del artículo 73, con el objeto de facultar al Congreso de la Unión para revisar las medidas adoptadas por el Consejo de Salubridad General para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

⁴⁵⁰ CAMARA DE DIPUTADOS. *Gaceta Parlamentaria*. Año II, número 181, 15 de diciembre de 1998.

⁴⁵¹ CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Diario de Debates*. Año II, martes 15 de diciembre de 1998, No. 47, pp. 4554 y ss.

⁴⁵² GUTIERREZ NAJERA, Raquel. *Ob. Cit.* p. 124.

⁴⁵³ GONZALEZ MARQUEZ, José Juan. *Ob. Cit.* pp. 63-64.

- La segunda en diciembre de 1982, para introducir en el artículo 25 la necesidad de impulsar el desarrollo, pero sujetándolo entre otros aspectos al cuidado del ambiente.
- La tercera en 1987 para, por una parte, precisar en el artículo 27 de la facultad de la nación para imponer modalidades a la propiedad privada, tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y, por otra, establecer, mediante la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73, el sistema de concurrencia de competencias en materia ambiental entre los tres niveles de gobierno.
- La cuarta, finalmente en 1999, para adicionar un párrafo quinto al artículo 4o., incorporado con ello el derecho a un medio ambiente adecuado, y modificar nuevamente el artículo 25 para incorporar claramente la idea del desarrollo sostenible al texto constitucional.

El concepto ambiente, en un sentido lato, puede decirse que se ha ido incorporando al texto constitucional mexicano en distintos momentos y desde varias perspectivas que no son necesariamente complementarias, así la Carta Magna se ha referido progresivamente (1917-2001) al ambiente en los sentidos siguientes:

- a) Desde la perspectiva del aprovechamiento de los recursos;
 - b) Como facultad del Consejo de Salubridad General para adoptar medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental;
 - c) Con relación al desarrollo económico;
 - d) Como materia sujeta al reparto de competencia propia de un sistema federal; y
 - e) Como derecho subjetivo público.⁴⁵⁴
 - f) Facultades de los estados y municipios.⁴⁵⁵
- a) La disposición contenida en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional,⁴⁵⁶ refiere a la idea de la conservación de los recursos naturales. La norma que contiene

⁴⁵⁴ Ibidem. pp. 65-66.

⁴⁵⁵ Los artículos 115, 116 y 122 establecen competencia a los estados y municipios en materia ambiental otorgándoles determinada competencia al respecto.

⁴⁵⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación. Tomo V. Cuarta Época. No. 30, del lunes 5 de febrero de 1917, p. 149-162. “**Artículo 27...** La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...”

esta idea pertenece al texto original de la Constitución Política de 1917 y, no obstante los cambios que ha experimentado el párrafo tercero del artículo 27, ha permanecido inalterable. El hecho de que el Constituyente haya tenido en cuenta dicha idea cuando diseñó el proyecto nacional que subyace en la Carta Fundamental de México, es algo verdaderamente singular para su época y confirma, una vez más, el carácter precursor de la Constitución Política de 1917, que en el momento de su aparición fue una auténtica obra maestra del constitucionalismo social.^{457 458}

b) La fracción XVI del artículo 73 constitucional,⁴⁵⁹ se refiere a la prevención y control de la contaminación ambiental.^{460 461}

Es decir, dicho precepto constitucional establece la facultad del Congreso para dictar leyes sobre una serie de aspectos, entre ellos, respecto a la salubridad general de la República, creándose el Consejo de Salubridad General que depende directamente del Presidente de la República, precisando en su parte 4ª, de la mencionada fracción XVI, que las medidas que el Consejo ponga en vigor para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán revisadas por el Congreso de la Unión.

c) Otra base constitucional es la disposición contenida en el párrafo sexto del artículo 25 constitucional,⁴⁶² que refiere al cuidado del medio ambiente, con motivo de la regulación del uso de los recursos productivos por los sectores social y privado. Se

⁴⁵⁷ BRAÑES, Raúl. *Ob. Cit.* p. 66.

⁴⁵⁸ La constitución de 1857 en su artículo 27 señala: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa (sic) indemnización.

La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse. Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir bienes en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución." *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, con las reformas y adiciones que constitucionalmente se le han hecho. Leyes electorales y la reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la misma constitución.* Imprenta de F. Guzmán y Hermanos. México. 1875. pp. 15-16. Ver también la obra de CORONADO M. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano.* Guadalajara. México. 1887. p. 67.

⁴⁵⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCVII, No. 5 del martes 6 de julio de 1971.- "**Artículo 73.-** El Congreso tiene la facultad: ... XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República... 4ª. Las medidas que el Congreso haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan;..."

⁴⁶⁰ BRAÑES, Raúl. *Ob. Cit.* p. 66.

⁴⁶¹ Vid GONZALEZ MARQUEZ, José Juan. *Ob. Cit.* p. 66, quien señala al respecto que: "Nuestra Carta Fundamental se ocupó por primera vez, aunque de manera indirecta, del medio ambiente con la reforma al artículo 73 fracción XVI de 1971, mediante la cual se facultó al Consejo de Salubridad General para adoptar las medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, mismas que al tenor del precepto citado debían ser después revisadas por el Congreso de la Unión."

⁴⁶² Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCLXXVI, No. 24, del Jueves 3 de febrero del 1983, "**Artículo 25.-**... Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. ..."

trato de la primera ocasión en que la Carta Fundamental mencionó al “ambiente” o “medio ambiente” como tal.⁴⁶³

d) Las bases constitucionales antes referidas, fueron ampliadas y modificadas mediante sendas reformas a los artículos 27 y 73 constitucionales,⁴⁶⁴ que incorporan el deber del Estado de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la facultad del Congreso de la Unión para establecer un sistema de concurrencia entre la Federación, los Estados y los Municipios en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente.⁴⁶⁵

Tal como sucede en el caso del derecho a la protección de la salud, dictar normas que busquen proteger el ambiente constituye una facultad concurrente. La Federación, los Estados y los Municipios deben expedir las disposiciones necesarias para que se respete el equilibrio ecológico.⁴⁶⁶

El cambio que se introdujo en el artículo 73 constitucional consistió en incorporar el inciso G) a la fracción XXIX, en donde se otorga la facultad al Congreso de la Unión, para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal con los gobiernos de los Estado y de los Municipios, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

e) Otra bases constitucional, es la incorporación del derecho al ambiente como un derecho subjetivo público se da a partir de la reforma al artículo 4º constitucional de 1999.⁴⁶⁷

El 28 de junio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los artículos 4º y 25, el primero para establecer el derecho a un medio ambiente adecuado y el segundo para incorporar al sistema nacional de planeación democrática el principio del desarrollo integral sustentable.⁴⁶⁸

⁴⁶³ BRAÑES, Raúl. *Ob. Cit.* p. 66.

⁴⁶⁴ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación Tomo CDVII, No. 6 del Lunes 10 de agosto de 1987, “**Artículo 27** ... La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado el país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos y reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;...” “**Artículo 73.-** El Congreso tiene la facultad: ... **XXIX-G** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. ...”

⁴⁶⁵ BRAÑES, Raúl. *Ob. Cit.* p. 66.

⁴⁶⁶ SUPRERMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. *Las garantías de Igualdad.* Colección *Garantías Individuales.* No. 3. Editorial Poder Judicial de la Federación. México. 2004. p. 89.

⁴⁶⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DXLIX, No. 20 del Lunes 28 de junio del 1999, “**Artículo 4.-...** Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. ...”

⁴⁶⁸ CARMONA LARA, María del Carmen. *Ob. Cit.* p. 10.

También del texto constitucional se desprende que la Constitución en cuanto ley objetiva, reconoce un derecho subjetivo público con el fin de que se contribuya al desarrollo de la persona y a su bienestar. Es decir, el desarrollo y bienestar de toda persona es a su vez una forma de salvaguardar a un bien público.⁴⁶⁹

El cuarto párrafo del artículo 4° constitucional esta dirigida a proteger el ambiente es considerada un derecho social o de *tercera generación*, pero ello no implica que no pueda ser considerado como garantía de igualdad, pues su violación puede ser relacionada con el espíritu del artículo 1° constitucional, que establece la igualdad de todos los hombre frente a la ley.⁴⁷⁰

Al encontrarse este derecho en el artículo 4°, dentro del capítulo de garantías individuales, es un principio que fundamenta a otros derechos, o sea, es un principio rector o guía. Podemos decir que es un principio general del derecho que ha sido constitucionalizado. Sin embargo, nos encontramos con que a pesar de estar ubicado como tal, no es una garantía individual, sino que se convierte en un principio rector de la política social y económica.⁴⁷¹

A este respecto, LOPERENA ROTA⁴⁷² sostiene que puede hablarse del derecho al medio ambiente adecuado como respuesta jurídica reciente a una conciencia, también reciente, del riesgo de destrucción ambiental. Dicho autor en su intervención en el foro sobre Procuración de Justicia Ambiental en la Cámara de Diputados en México y antes de estas reformas constitucionales señaló que el medio ambiente adecuado es un derecho humano, y es un derecho individual y colectivo a un tiempo.⁴⁷³

El derecho a un medio ambiente adecuado y la inserción en el artículo 25 del desarrollo sustentable nos pueden llevar a considerar que estamos frente a un principio programático, no obstante, hay que aclarar que los principios rectores o programáticos no dan lugar al surgimiento de derechos subjetivos.⁴⁷⁴

Por lo que para que el derecho a un medio ambiente adecuado pueda ser alegado ante tribunales, requiere de una mención expresa. Por más que estos principios

⁴⁶⁹ Ibidem. p. 13.

⁴⁷⁰ SUPRERMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. *Las garantías de Igualdad*. p. 83.

⁴⁷¹ CARMONA LARA, María del Carmen. *Ob. Cit.* p. 13.

⁴⁷² Citado por BESARES, Escobar. *Derecho Penal Ambiental*. Editorial Porrúa. México. 2000. pp. 5-6.

⁴⁷³ Vid SERRANO MORENO, José Luis. *Ecología y Derecho. Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*. Editorial Comares. Granada. 1992. p. 129, "... la formulación propia de las palabras del artículo 45.1 (Art. 45.1: Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo) de la Constitución no deja lugar acerca del hecho de que nos encontramos ante un derecho subjetivo general. Cuando dice que [todos tienen el *derecho* a disfrutar de un medio ambiente adecuado...] utiliza la palabra "derecho" en sentido subjetivo, con la facultad de disfrutar de un bien tutelada y reconocida por la ley. En principio pues, el enunciado del 45.1 debe leerse así: la Constitución, en cuanto ley objetiva, reconoce un derecho subjetivo público con el fin de que contribuya al libre desarrollo de la personalidad, reconocida en otra parte (artículo 10.1) como fundamento del orden político y de la paz social".

⁴⁷⁴ CARMONA LARA, María del Carmen. *Ob. Cit.* p. 13.

rectores estén en la Constitución no son en realidad derechos en sentido pleno sino hasta que son desarrollados por la ley.⁴⁷⁵

En el derecho a un medio ambiente adecuado estamos frente a los denominados intereses o derechos difusos cuando son reconocidos en la carta magna. En este sentido, este reconocimiento no sólo autoriza la existencia de la acción pública referidos a ellos, sino que también pueden ser formulados como derechos de la comunidad en sí misma. Pero debe de haber una referencia expresa que establezca quién y ante quién se ejercita este derecho.⁴⁷⁶

En el ámbito del estudio de las garantías de igualdad, el derecho a gozar de un ambiente sano se traduce en la obligación de las autoridades públicas de implementar medidas tendientes a salvaguardar el conjunto de condiciones sociales, económicas y culturales en que se desarrolla la vida de los seres humanos, con base en criterios inclusivos, es decir, que no dejen fuera de algún sector de la sociedad.⁴⁷⁷

De la mano con el derecho a un ambiente adecuado se encuentra el concepto de *desarrollo sustentable*⁴⁷⁸; éste no sería posible sin aquél, y viceversa. La propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la fracción XI de su artículo 3º., define así al desarrollo sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicaciones del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las gestiones futuras.

Es de notar la trascendencia que busca dársele a este derecho. Efectivamente, la protección del ambiente entraña una especie de *contrato entre generaciones*, que se cumple cuando quienes hoy habitan el planeta lo cuidan para efectos no sólo de que ellos vivan en condiciones propicias para su propio bienestar, sino también en orden a que las generaciones futuras reciban un medio que aún pueda ser aprovechable para el desarrollo humano.⁴⁷⁹

Un sector de la doctrina ha estimado que las características de este derecho son las siguientes:

(1) Se ubica preferentemente en el derecho público, aunque también en el privado. Pero, a diferencia del derecho agrario del laboral, que se apoyan en grupos

⁴⁷⁵ Ídem.

⁴⁷⁶ Ibidem. p. 14.

⁴⁷⁷ SUPRERMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. *Ob. Cit.* p. 85.

⁴⁷⁸ Desde un punto de vista jurídico el término desarrollo sostenible equivale a la utilización por parte de los poderes públicos de un conjunto de instrumentos de planificación económica articulados, en forma de políticas públicas, con otros provenientes de la ordenación del territorio y de la ordenación de los recursos naturales. Ver. SERRANO MORENO, José Luís. *Ob. Cit.* p. 147.

⁴⁷⁹ Ibidem. pp. 85-86.

organizado, se sustenta, sobre todo, en sectores desorganizados cuyos miembros pueden desconocerse entre sí.

(2) Es de muy difícil o imposible codificación en la mayoría de los casos, por lo menos en su etapa actual. De aquí que se encuentre disperso en numerosas leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como en tratados y acuerdos internacionales.

(3) Puede contener intereses patrimoniales, pero que a veces no son cuantificables en dinero ni susceptibles de apropiación. Antes bien, protege valores culturales, la salud, el agua, el aire, etcétera.

(4) En el derecho mexicano, formalmente pertenece –la mayor parte de las veces– al derecho administrativo. La consecuencia es que su tutela se ha encomendado a organismos administrativos o político-administrativos de diverso nivel, aun cuando sea digno de la protección judicial de tribunales federales administrativos y, excepcionalmente de tribunales civiles y penales.

(5) Resulta muy difícil definir las relaciones entre acreedor y deudor, o sea, entre sujetos activos y pasivos. En el derecho ambiental, el sujeto pasivo o deudor es el agente que contamina, mientras que el sujeto activo o acreedor es la víctima de la contaminación; esta relación se extiende en el espacio y en el tiempo. Hasta ahora, en México se ha tenido a considerar al Estado como el único sujeto pasivo o el sujeto pasivo por excelencia, es decir, el encargado de proteger, reparar y restaurar el ambiente, de ahí que los ciudadanos, teóricamente, se lo puedan exigir, pese a la carga política y económica que ello supone.⁴⁸⁰

f) Otros preceptos constitucionales que versan en materia ambiental, son los numerales 115, 116 y 122, los cuales establecen una serie de facultades a los Estados y Municipios en materia ambiental.

El artículo 115 establece la competencia y las fuentes de ingresos de la hacienda municipal, así como la estructura política y administrativa del municipio libre, estableciéndose en la fracción III, que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos en agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. En la fracción V se otorga la facultad al municipio para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

El artículo 116 constitucional en su fracción VII, establece la posibilidad que la Federación y los Estados, podrán convenir la asunción del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el

⁴⁸⁰ Ibidem pp. 86-88.

desarrollo económico y social lo haga necesario, entrando entre ellos, la materia ambiental.

En el numeral 122 de la Carta Magna, otorga en el inciso C, Base Primera, fracción V, punto j), la facultad a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de legislar en materia de desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo, así como en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica. Asimismo, el inciso G, otorga la facultad de poder suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas, para la eficaz coordinación de las distintas jurisdiccionales locales y municipales, en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas, limítrofes con el Distrito Federal, en materia de protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos.

Como se desprende de lo anterior, el medio ambiente dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta constituido como una institución, pero dirigida al ambiente como un derecho, como una facultad de regulación y de aplicación, pero no tienen un enfoque diverso, es decir, no se otorga a ninguno de los sujetos el poder establecer una relación directa entre el ambiente y las contribuciones, por lo que hasta este momento se podría aseverar que en nuestro sistema jurídico mexicano no existe una regulación de tributos o contribuciones ambientales, ya que la institución constitucional de ambiente no se encamina a ese ámbito.

2.2. Iniciativa de reforma constitucional.

Es importante resaltar que al respecto, que la tendencia es que en poco tiempo se establecerán disposiciones legales de naturaleza contributiva relacionados con el ambiente, como se desprende de la iniciativa que contiene un proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentado ante el Senado de la República,⁴⁸¹ la cual se turno a la Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos.

Dicha propuesta se hace consistir en reformar los incisos e), f) y g) y adicionar un inciso h) al numeral 5º de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resaltando, que el Congreso de la Unión tendrá facultades para establecer contribuciones especiales sobre **Sustancias tóxicas, persistentes y bioacumulables**.

La propuesta de iniciativa de reforma al artículo 73 constitucional del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República, ya realizó para la exposición de motivos siguiente:

⁴⁸¹ SENADO DE LA REPUBLICA. Gaceta del Senado, No. 28, Martes 28 de noviembre, Año 2006, 1 Año de Ejercicio, Primer Periodo Ordinario, LX Legislatura.

“La Constitución de cualquier Estado, como norma fundamental de su quehacer y porvenir, debe basarse en la procuración de garantías que aseguren condiciones de vida satisfactoria y el fomento de actividades no sólo orientadas al crecimiento y desarrollo económicos de la nación, sino a propiciar éstos buscando asegurar un medio ambiente sustentable que permita el bienestar de generaciones futuras.

La función primordial que compete al Poder Legislativo es la elaboración de leyes generales, abstractas e impersonales, a fin de legislar en todas aquellas materias que son esenciales para el desarrollo y progreso del país.

Con esto en mente, los legisladores del Partido Verde Ecologista de México estamos preocupados porque nuestra Constitución asegure las medidas adecuadas para lograr un desarrollo sustentable.

De esta manera y en términos de las fracciones VII, XXIX y XXX del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultades para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de egresos de la Federación, haciendo especial consideración en las contribuciones que se refieren al comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, sobre instituciones de crédito y seguros, servicios públicos y contribuciones especiales.

De manera tal que al estar establecido en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, de forma específica los bienes y servicios sobre los cuales se pueden fijar contribuciones especiales, los legisladores nos vemos obligados a asentar el tipo de producto o servicio que será gravado, en aras de obtener un beneficio para la Nación.

Es así que la soberanía fiscal depositada en el Congreso de la Unión no debe soslayarse, sino al contrario, impulsar una adecuada reglamentación que permita ir a la vanguardia respecto al tipo de contribuciones que deben ser impuestas para lograr que ciertos productos nocivos para la salud y el medio ambiente, tengan un uso moderado, adecuado y responsable a través de la imposición de gravámenes.

Es por esto que la presente iniciativa tiene como finalidad agregar un inciso h) al numeral 5 de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, para que sea posible establecer un Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), a las sustancias tóxicas, persistentes y bioacumulables.

Se llaman sustancias persistentes las que permanecen por un tiempo prolongado en el ambiente, incluso decenas de años, resistiendo la degradación por el sol, por microorganismos y la degradación química. Las sustancias bioacumulables son aquellas que se acumulan en los tejidos grasos de los organismos, además de que se biomagnifican, es decir, aumentan su concentración en cientos o hasta millones de veces a medida que van subiendo en las cadenas alimenticias.

Las sustancias tóxicas persistentes y bioacumulables, conocidas como COP's, se dispersan ampliamente en el medio ambiente, a través del viento, ríos y corrientes marinas, trasladándose a todas partes del planeta. Se han encontrado en el agua, suelo, sedimentos, animales y personas, incluso en el Ártico y en lugares muy alejados de donde originalmente fueron liberadas.

La problemática que circunda a las sustancias que estamos proponiendo sean incluidas para ser gravadas con el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), es que ya han sido restringidas y sujetas a distintos reglamentos y gravámenes en muchos países. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), ha llamado ha

establecer un convenio internacional obligatorio sobre 12 COP's de manera prioritaria, que además defina los criterios para añadir nuevas sustancias y establezca mecanismos de apoyo a los países en desarrollo.

Los criterios en los que se basa la identificación de una sustancia como tóxica y persistente son:

I. Que sea predominantemente de *origen antropogénico*: es decir, las sustancias generadas por el hombre a través de cualquiera de las modalidades de síntesis o fabricación; si se trata de una sustancia que se encuentra normalmente en la naturaleza, como los metales, y que sean liberadas al ambiente.

II. Que sea tóxica: para este efecto, se considerará como tóxica una sustancia que, además de haber sido identificada como tal a nivel nacional e internacional por su capacidad de producir efectos adversos en los organismos vivos, esté presente en el territorio nacional en concentraciones que constituyan o puedan constituir un riesgo para la población y los ecosistemas. Desde esta perspectiva, riesgo se define como la probabilidad de que se produzcan efectos adversos en la población y los ecosistemas como resultado de la exposición a tales sustancias.

III. Que sea persistente: esto implica que la sustancia tenga una vida media en el ambiente igual o superior a: dos días en aire, seis meses en agua, un año en sedimentos, seis meses en suelo o que exista evidencia de su movilización a largas distancias.

IV. Que sea bioacumulable: lo cual significa que tendrá un factor de bioacumulación o bioconcentración igual o superior a 5 mil y un cociente de reparto octanol/agua igual o superior a cinco.

En nuestro país, las sustancias y productos químicos se rigen por una serie de leyes y reglamentos coincidentes en sus disposiciones y caen bajo la jurisdicción de seis dependencias reguladoras. Como resultado, el marco jurídico que norma a las sustancias químicas continúa siendo uno de los aspectos más complicados y con frecuencia confusos, del derecho ambiental en México.

Los dos cuerpos normativos más importantes que rigen las sustancias y productos químicos son la Ley General de Salud y el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios, que en conjunto, estipulan las definiciones de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, establecen un régimen de registro, licencia y permiso para plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, además de proveer normas para el etiquetado de sustancias químicas.

En virtud del número de leyes y dependencias que regulan a las sustancias químicas, en 1987 se creó la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias tóxicas (CICLOPLAFEST), integrada por representantes de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Comercio y Fomento Industrial (ahora de Economía), de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y de Salud.

De acuerdo con la Instrucción de Sustancias Químicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre de 1988, debe presentarse información de las sustancias tóxicas, similar al requerido en el registro de nuevos plaguicidas, ante la CICLOPLAFEST. Sin embargo, esta última aún debe elaborar un catálogo oficial de sustancias tóxicas registradas.

Actualmente no existen requisitos de revisión previa a la manufactura para el uso, fabricación o distribución de sustancias tóxicas nuevas, por lo que en nuestro país continúa el uso indiscriminado de sustancias tóxicas y plaguicidas, cuyo uso incluso ha sido prohibido a nivel internacional.

Por otro lado, las compañías trasnacionales son dominantes en la fabricación y comercialización de productos químicos y otras sustancias que suponen riesgos para la seguridad ocupacional y la salud. Con la tendencia a los acuerdos de "libre comercio", se prevé que el dominio de las trasnacionales se expanda. Corresponde entonces considerar la importancia y repercusión que tienen las trasnacionales, particularmente en países que tienen mínimos recursos disponibles para la protección ambiental y de los trabajadores.

La experiencia ha mostrado que los enfoques preventivos son mejores en cuanto a resultados y costos, por lo cual se considera que es más barato prevenir que remediar. De tal forma que es posible hacer uso de instrumentos económicos para regular conductas que son ambientalmente nocivas.

La liberación de las sustancias tóxicas al ambiente, ya sea a través de su emisión al aire, de su descarga a los cuerpos de agua, o de la generación de residuos peligrosos es, sin lugar a dudas, un signo de ineficiencia en los procesos productivos. Para atender esta falla e internalizar los costos ambientales, los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) acordaron el principio de "quien contamina paga". Este principio sostiene que aquellos agentes económicos que contaminen, deben asumir los costos totales de cualquier daño ocasionado por la producción de bienes y servicios contaminantes.

Por todo ello es que ya es tiempo de que este concepto sea utilizado con mayor frecuencia en nuestro país y obligar a la planta productiva y al Estado a asumir los costos ambientales que implican los diversos procesos productivos, especialmente para la regeneración de los recursos naturales que son devastados.

El Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), resulta un impuesto conveniente para las sustancias que hemos mencionado, ya que se establece directamente sobre el nivel de producción o servicios que se están generando, de manera que es posible compensar, en base al volumen de producción, el daño ambiental que se produce.

La presente iniciativa busca precisamente esto, es decir, otorgar un valor real a los recursos naturales y al medio ambiente, utilizando instrumentos propios de la economía de mercado que fomenten la aplicación de nuevas tecnologías y la entrada de productos más amables con nuestro entorno natural. Quien invierta en tecnologías limpias y reduzca las emisiones contaminantes, obtendrá ventajas competitivas sobre aquellas que no lo hagan."

Es de resaltar que la iniciativa se sustenta principalmente en que es tiempo de obligar a las plantas productivas y al Estado a asumir los costos ambientales que implican los diversos procesos productivos, especialmente para la regeneración de los recursos naturales que son devastados, otorgando un valor real a los recursos naturales y al medio ambiente, utilizando instrumentos económicos de mercado que fomenten la aplicación de nuevas tecnologías limpias y reduzcan las emisiones contaminantes.

El inconveniente que se observa, que dentro de la exposición de motivos, se señala que el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IESPS), es el impuesto conveniente para la substancias tóxicas, ya que establecer directamente sobre el nivel de producción o servicios que se están generando, de manera que es posible compensar, en base al volumen de producción, el daño ambiental que se produce, lo que lleva a ratificar, que el impuesto continuaría bajo los principios constitucionales que actualmente rigen, o sea, que los impuestos son para cubrir el gasto público, es decir, sería nuevamente una contribución fiscal y no extrafiscal, pero al menos que tendría un avance en este tipo de contribuciones.

2.3. Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De lo anterior puede observarse que, en sentido estricto, no existe una regulación tributaria ambiental, existe la valoración constitucional, del ambiente, como un bien jurídico tutelado e institucionalizado y desarrollado en las disposiciones legales que emanen de la propia constitución federal.

Además, como ya se mencionó, los tributos ambientales tienen la característica y peculiaridad de ser extrafiscal y no fiscales como lo regula la propia Carta Magna, por lo que no trae en consecuencia una determinación de tributos ambientales a nivel constitucional.

Pero es importante resalta que independientemente que es necesario una reforma constitucional para el efecto de que dentro del sistema jurídico mexicano exista un régimen fiscal y extrafiscal en materia de contribuciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha realizó una interpretación de constitucionalidad de la Ley Federal de Derecho, en donde resalta la figura de la “extrafiscalidad” en cuestiones ambientales.

Efectivamente, la Primera Sala de la Suprema Corte,⁴⁸² estableció en la sesión del día 17 de febrero de 2007, al resolver el amparo en revisión número 1779/2006, que el artículo 2°-C de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, no viola el principio de equidad tributaria contenida en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo dos argumentos:

a) Que la cuota que se prevé grava la actividad de importación o enajenación de cerveza, atendiendo a la naturaleza del bien por el número de litros importados o enajenados y no a su valor o precio, y

b) Que la imposición de dicha cuota y su referida disminución se justifica en atención al **fin extrafiscal consistente en el apoyo a la ecología y al medio ambiente**, el desalentar la distribución de la cerveza en la economía informal,

⁴⁸² Tesis Aislada número LI/2007, Amparo en revisión 1779/2006, Comercializadora México Americana S. de R. L. de C. V., 17 de enero de 2007, mayoría de cuatro votos, aprobada en sesión del siete de febrero de dos mil siete.

moderar su consumo y apoyar a los municipios y entidades federativas en cuanto a los gastos que les genera la **recolección de basura** por los envases que no son reutilizados en la enajenación o importación de la cerveza.

De lo anterior se desprende la interpretación y fin extrafiscal que la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Primera Sala, le otorga a las cuestiones ambientales dentro de un enfoque fiscal, luego entonces, se esta reconociendo la dualidad de fiscal y extrafiscal que debe de tener nuestro régimen tributario, siendo un paso, en conjunto con la iniciativa antes mencionado, importante para el desarrollo de tributos con fines extrafiscales dentro de los cuales están los ambientales.

3.- ORDENAMIENTOS NORMATIVOS AMBIENTALES.

3.1. Legislación Federal y General.

Es importante establecer la diferencia entre Leyes Federales y Leyes Generales, para el efecto de establecer la competencia de aplicación de las disposiciones ambientales.

La ley es una norma de derecho dictada, promulgada y sancionada por la autoridad pública, aún sin el consentimiento de los individuos, y que tiene como finalidad el encauzamiento de la actividad social hacia el bien común.⁴⁸³

La ley puede clasificarse atendiendo a diversos puntos de vista:

- 1° Leyes imperativas, prohibitivas y permisivas;
- 2° De interés público y de interés privado;
- 3° Normales y de excepción;
- 4° Interpretativas y supletorias;
- 5° Permanentes y pasajeras;
- 6° Locales y Federales.⁴⁸⁴

Se llaman leyes federales aquellas que se expiden para regir en todo el territorio de la República, son expedidas por el Poder Legislativo Federal y son, asimismo, obligatorias en todo el territorio nacional.

Las diversas especies de leyes federales, son:

- a) Los tratados internacionales.

⁴⁸³ MOTO SALAZAR, Efraín. *Elementos de Derecho*. Cuadragésima Tercera edición. Editorial Porrúa. México. 1998. p. 39.

⁴⁸⁴ *Ibidem*. p. 41.

b) Las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución.

c) Las leyes federales ordinarias.⁴⁸⁵

Es decir, todas las leyes que emanan del Congreso son iguales, tienen la misma naturaleza y jerarquía, ninguna es más o es menos. A veces, sin embargo, se les adjetiva de reglamentarias u orgánicas, pero en nada cambia su estructura.⁴⁸⁶

Buen número de las leyes del Congreso de la Unión se expresan como leyes federales y otras como leyes generales. La Ley federal tiene, en principio, una connotación indiscutible: es aquella elaborada por el Congreso de la Unión. Unánime es también el concepto que se tiene de que se aplica en todo el territorio nacional.⁴⁸⁷

Ley general es una expresión mal usada por el legislador federal. Toda ley por naturaleza es general y por lo mismo agregarle la palabra general es ocioso y confunde, pues no las hay que no lo sean. Pero además, las leyes que así se denominan, como la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General de Población, son federales.⁴⁸⁸

Como lo revelan las leyes generales de Asentamientos Humanos y de Salud, que no son estrictamente federal, tal como lo deslinda el 124, se trata de leyes concurrentes.⁴⁸⁹

Las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, para toda la República, de acuerdo con las facultades que le concede la Constitución, son las llamadas *leyes federales ordinarias*. Las leyes expedidas por los gobiernos de los Estados para regir dentro de los territorios de los mismos, son llamadas *locales*, en oposición a las federales.⁴⁹⁰

En cuanto a la ubicación de las leyes federales y locales en un plano de igualdad jerárquica, debemos atender a lo dispuesto por el artículo 124 constitucional que a la letra dice:

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales están reservadas a los Estados.”⁴⁹¹

Lo establecido por el precepto referido se explica debido a que dentro del Federalismo se desenvuelven dos órdenes jurídicos distintos esencialmente el

⁴⁸⁵ Ibidem. P. 44.

⁴⁸⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Fondo de Cultura Económico. México. 1995. p. 77.

⁴⁸⁷ Ibidem. p. 79.

⁴⁸⁸ Ibidem. p. 81.

⁴⁸⁹ Idem.

⁴⁹⁰ MOTO SALAZAR, Efraín. *Ob. Cit.* p. 45.

⁴⁹¹ BARRAGAN B. José et al. *Teoría de la Constitución*. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 2005. p. 182.

federal y el estatal o local, en donde se podría argumentar que conforme a la desafortunada redacción del texto del artículo 133 constitucional las leyes federales están por encima del orden local. Pero las palabras del artículo citado no corresponden con la realidad jurídica, puesto que sólo la Constitución es la Ley Suprema. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 124, debe señalarse que no existe supremacía entre el orden federal y el local, siendo iguales jerárquicamente, en consecuencia se les concibe como órganos coextensos.⁴⁹²

Del texto del artículo 124 Constitucional, podemos desprender que rige para llevar a cabo la distribución de competencias entre los órganos federales y los estatales, por ellos podemos afirmar que lo dispuesto en la primera parte del artículo 133 Constitucional no establece una superioridad de las leyes federales sobre las locales, pues a la luz de nuestra realidad jurídica, en caso de existir un conflicto entre una ley o acto estatal con una ley o acto federal, como el texto del artículo 124 constitucional establece que las facultades que no se encuentren expresamente reservadas a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los estados.⁴⁹³

Respecto a las disposiciones ambientales, como ya se mencionó, se establece una facultad concurrente, ya que reconoce la Constitución un tipo de facultades que denomina “concurrentes”. La designación apareció en las reformas hechas en 1976 (Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1976)⁴⁹⁴ para facultar al Congreso de la Unión a expedir la legislación relativa a asentamientos humanos. Ahí se empezó a utilizar su denominación y a perfilar su naturaleza jurídica. Pero antes existían ya facultades de igual índole.⁴⁹⁵

Según el *Diccionario* de la Real Academia Española, el término “concurrir” significa “juntarse en un mismo lugar o tiempo diferentes personas, sucesos o cosas” o “contribuir con una cantidad para determinado fin”; de donde “concurrente” sería el participio activo y la facultad respectiva sería una que “concorre” junto con otras diferentes a un mismo sitio. En este aspecto, concurren a un mismo sitio la facultad federal, junto con la estatal, y en ocasiones la municipal.⁴⁹⁶

Del análisis filológico y del conceptual que deriva de los casos en los que la Constitución habla específicamente de concurrencia (asentamientos humanos, protección ambiental, salubridad general, coordinación en materia de deporte) resultan los siguientes elementos, que se dan también en otros casos que establece la ley suprema:

⁴⁹² Ídem.

⁴⁹³ Ídem.

⁴⁹⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCXXXIV, No. 25, del viernes 6 de febrero de 1976. pp. 2-3.

⁴⁹⁵ GAMAS TORRUCO, José. *Derecho Constitucional Mexicano. Teoría de la Constitución, origen y desarrollo de las constituciones mexicanas, normas e instituciones de la constitución de 1917*. Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001. p. 642.

⁴⁹⁶ Ídem.

- En una misma materia se conceden atribuciones a dos o hasta tres órdenes: federal, estatal y municipal.

- Por autorización constitucional expresa corresponde al Congreso de la Unión hacer la distribución respectiva de las mismas entre la Federación, los estados y en algunos casos a los municipios.⁴⁹⁷

Los casos que la Constitución establece la concurrencia son los siguientes casos:

1° Asentamientos humanos: el Congreso de la Unión tiene facultades, según el artículo 73 fracción XXIX-C.

2° Protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico: el mismo Congreso está facultado, según el artículo 73, fracción XXIX-G: Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

3° Función social educativa: la fracción VIII del artículo 3°, en relación con el 73 fracción XXV.

4° Coordinación en materia de seguridad pública: el Congreso tiene facultad, según la fracción XXIII del artículo 73.

5° Coordinación en materia de protección civil, el artículo 73 fracción XXIX-I.

6° Coordinación en materia de deporte, el artículo 73, fracción XXX-J facultad al Congreso.

7° Salubridad general: el Congreso de la Unión está facultado, de acuerdo con el artículo 73 fracción XVI.

8° Vías generales de comunicación: de igual manera el artículo 73 fracción XVII, el Congreso está facultado.

9° Planeación: el artículo 76 establece facultad del Estado de organizar un sistema nacional de planeación democrática.⁴⁹⁸

De lo anterior se desprende, que en materia ambiental la normatividad que emanan del Congreso de la Unión, realmente son disposiciones de distribución de competencia, en consideración del contenido de las mismas y de las Leyes

⁴⁹⁷ Ibidem. pp. 642-643.

⁴⁹⁸ Ibidem. p. 643-645.

Generales, se establecen las facultades o atribuciones que les corresponden a la Federación, a los Estado y a los Municipios en materia ambiental, siendo por ende una norma de naturaleza concurrente, donde es aplicable en los tres niveles de gobierno, distinguiéndose de las leyes federal, que solamente la pueden aplicar, la autoridad federal y no así la estatal o municipal.

Es importante dicha diferencia, en virtud que, las disposiciones de naturaleza ambiental, nacieron del Congreso de la Unión, como una disposición federal, como lo fue entonces Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental de 1971 o la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982, no como una ley general o concurrente, es decir, solamente le correspondía a la Federación su aplicación, situación que en la actualidad es diferente, aunado a las reformas constitucionales, ya que el legislativo al expedir leyes en materia ambiental, éstas son de naturaleza generales o concurrentes, instaurando facultades para los diferentes niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal.

3.2. Desarrollo de las disposiciones ambientales en México y la política ambiental.

En México han regido tres legislaciones ambientales, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (1971); la ley Federal de Protección al Ambiente (1982); y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988). Esta última reformada sustancialmente en 1996, parcialmente en los años 2000⁴⁹⁹ y 2001.^{500 501 502}

La primera legislación propiamente ambiental se dio en 1971 con la aprobación de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.⁵⁰³ La responsabilidad de su aplicación recayó sobre la ex Secretaría de Salubridad y Asistencia, en la ex Secretaría de Recursos Hidráulicos y en la ex Secretaría de Agricultura y Ganadería. Esta Ley se organizó en los siguientes capítulos: Primero “De las disposiciones generales”; Segundo “De la prevención y contaminación del aire”; Tercero “De la prevención y control de la contaminación de las aguas”, y Cuarto “De la prevención y control de la contaminación de los suelos”.⁵⁰⁴

⁴⁹⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DLVI, No. 5, del Viernes 7 de enero de 2000, pp. 10-12.

⁵⁰⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXXIX, No. 21, del Lunes 31 de diciembre de 2001. Primera sección. Pp. 141-146.

⁵⁰¹ GONZALEZ MARQUEZ, José Juan. *Ob. Cit.* p. 64.

⁵⁰² Han existido otras reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del martes 25 de febrero de 2003, Tomo DXCVIII, No. 16; del viernes 13 de junio de 2003, Tomo DXCVII, No. 10; del miércoles 23 de febrero de 2005, Tomo DCXVII, No. 18, y del lunes 12 de febrero de 2007, Tomo DCXLI, No. 7.

⁵⁰³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCV, No. 20, del Martes 23 de marzo de 1971, pp. 8-11.

⁵⁰⁴ MORALES NOVELO, Jorge A. y Lilia Rodríguez Tapia. (Coordinadores). *Economía para la Protección Ambiental. Ensayos Teóricos y Empíricos*. Serie Economía. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2001. p. 133.

Diez años más tarde, la Ley de 1972 fue abrogada por la Ley Federal de Protección al Ambiente, promulgada en enero de 1982,⁵⁰⁵ cuyo objeto fue establecer normas para la conservación, preservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente, de los recursos que lo integran, y para la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que los originan.⁵⁰⁶

El 28 de enero de 1988, se publica la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)⁵⁰⁷ la cual tuvo como objeto establecer los lineamientos de distribución de competencia entre los tres niveles de gobierno para participar tanto en la creación legislativa como en la gestión ambiental, al tiempo que pasó a regular algunos aspectos de especial interés con un alcance federal. Esta ley introdujo un capítulo específico en materia de instrumentos de política ambiental que se ocupó de manera más específica que las leyes que la precedieron.⁵⁰⁸

El 13 de diciembre de 1996 se modificó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,⁵⁰⁹ con los propósitos de establecer un proceso de descentralización de la administración, ejecución y vigilancia ambiental; ampliar la participación ciudadana en la gestión ambiental; reducir los márgenes de discrecionalidad de la autoridad; incorporar instrumentos económicos de gestión ambiental; incorporar la definición de los conceptos de sustentabilidad y biodiversidad para hacer congruente la LGEEPA con otras leyes.⁵¹⁰

La política ambiental mexicana se ha ido conformando desde principios de los años setenta a partir de enfoques parciales que ni siquiera fueron asumidos plenamente. Actualmente se cuenta con un cuerpo de instituciones, leyes, reglamentos, normas, programas e instrumentos que en conjunto significan un avance considerable, pero que todavía se encuentran desvinculados de una estrategia general de desarrollo.⁵¹¹

Efectivamente, el desenvolvimiento de la política ambiental mexicana ha estado marcado claramente por dos grandes etapas: La primera transcurrió durante la década de los setenta y culminó en 1982, y la segunda entre 1983 y 1991. Durante 1992 se realizaron cambios significativos, pero aún no puede establecerse si se trata de una etapa diferente que pueda concretarse en cambios hacia una estrategia de

⁵⁰⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del lunes 11 de enero de 1982, tomo CCCLXX, No. 6, primera sección, pp. 23-32.

⁵⁰⁶ MORALES NOVELO, Jorge A. y Lilia Rodríguez Tapia. (Coordinadores). *Ob. Cit.* p. 135.

⁵⁰⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del jueves 28 de enero de 1988, Tomo CDXII, No. 19, pp. 23-57.

⁵⁰⁸ MORALES NOVELO, Jorge A. y Lilia Rodríguez Tapia. (Coordinadores). *Ob. Cit.* p. 135.

⁵⁰⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del viernes 13 de diciembre de 1996, tomo DXIX, No. 10, pp. 5-45.

⁵¹⁰ MORALES NOVELO, Jorge A. y Lilia Rodríguez Tapia. (Coordinadores). *Ob. Cit.* pp. 135-136.

⁵¹¹ GLENDER Alberto y Víctor Lichtinger (compiladores). *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Política y Derecho. Editorial Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica. México. 1994. p. 393.

desarrollo sustentable. Es por ello se hablamos de una transición de la política ambiental durante 1992.⁵¹²

Es decir, con la creación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental de 1988, es cuando se establecen las primeras bases de interacción y corresponsabilidad entre órdenes de gobierno y se redefinen los principios y orientaciones generales de la política ambiental. El inicio propiamente de una “política ambiental” en México se sitúa en esta época, en la que se construyeron las primeras normas y principios de actuación en torno a un “mercado ambiental”.⁵¹³

Más adelante se realiza el Programa Nacional para la Protección al Medio Ambiente 1990-1994,⁵¹⁴ sucedáneo del Programa Nacional de Ecología 1983-1988. Entonces, durante el sexenio salinista, se sientan las bases de esta política ambiental, a través de la redefinición de funciones del aparato público, en donde destaca la creación del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en 1992, a los cuales se asignan funciones de normatividad y definiciones de políticas, y de vigilancia, fiscalización y aplicación de sanciones, respectivamente. La creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap)⁵¹⁵ en 1994, vienen a culminar una etapa de construcción de instituciones, normas jurídicas y políticas públicas centradas en la cuestión ambiental.⁵¹⁶

El sexenio de Ernesto Zedillo, recibe una estructura mucho más definida de la gestión ambiental, pero con una legislación específica de 1988, que requería una serie de adecuaciones. Con una LGEEPA reformada en 1996, se revisan y actualizan conceptos que integran una terminología ambientalista que define con más precisión ese mercado al cual se habrá de orientar la acción pública y habrá de regular la acción social en ese sentido. Por otro lado, se reconocen las funciones de los gobiernos estatales y municipales en ese ámbito. Es decir, mete de lleno a los gobiernos locales como entes públicos dotados de facultades para regular procesos ambientales, reservándose el gobierno federal los aspectos estratégicos de conservación de los recursos naturales, la emisión de normas y las auditorías ambientales.⁵¹⁷

A la Federación le corresponde entre otras facultades, la formulación y conducción de la política ambiental nacional, con la cual se derivan una serie de acciones que

⁵¹² Ibidem. p. 399.

⁵¹³ BASSOLS Mario y Patrice Melé (Coordinadores). *Medio Ambiente, Ciudad y Orden Jurídico*. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Angel Porrúa. México. 2001. pp. 391-392.

⁵¹⁴ Actualmente, Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2000-2006, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México. 2001.

⁵¹⁵ Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXVI, No. 22, del jueves 30 de noviembre de 2000, edición vespertina, pp. 2-10.

⁵¹⁶ BASSOLS Mario y Patrice Melé (Coordinadores). *Ob. Cit.* p. 392.

⁵¹⁷ Ibidem. p. 393.

sirvan a ello. Los estados de la Federación tendrían a su cargo esa misma tarea, pero en los límites político-administrativos que le corresponde a cada uno de ellos.⁵¹⁸

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente constituye, junto con otra serie de normas regulatorias, la base jurídica vigente de la política ambiental en nuestro país. Desde la óptica internacional, habría que añadir los compromisos adquiridos por México en la firma de los convenios ambientales internacionales.⁵¹⁹

El artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental⁵²⁰ establece ciertos principios para la formulación y conducción de la política ambiental e instrumentos previstos en la ley, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 15.- Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

I.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;

II.- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;

III.- Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;

IV.- Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;

V.- La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;

VI.- La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;

VII.- El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;

VIII.- Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;

⁵¹⁸ Ibidem. p. 395.

⁵¹⁹ OJEDA, Olga. *La Participación Social, las Regulaciones y los Instrumentos Económicos para la Gestión Ambiental*. Revista Indicador Jurídico. Derecho Fiscal. Vol. I. No. 3. México. 1997. p. 227.

⁵²⁰ CARMONA LARA, María del Carmen. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente – Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2003. pp. 87-89.

IX.- La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;

X.- El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza;

XI.- En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XII.- Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho.

XIII.- Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables.

XIV.- La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable;

XV.- Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;

XVI.- El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;

XVII.- Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional;

XVIII.- Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales;

XIX.- A través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática integrará el Producto Interno Neto Ecológico al Sistema de Cuentas Nacionales, y

XX. La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales.”

En México, las principales políticas ambientales se encuentran establecidas por la vía legislativa. En efecto, la fuente mas importante en esta materia es la Ley General

del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en tanto establece los principios de lo que denomina en su artículo 15 la “política ambiental”, así como un conjunto de “criterios ecológicos”, que no son sino una especificación de esos principios en ciertas materias.⁵²¹

Los principios de la política ambiental establecidos en la LGEEPA tienen efectos vinculantes para el Ejecutivo Federal, pero también para las entidades federativas y los municipios. Lo primero está claro en la parte inicial del artículo 15, donde se dice que para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el Ejecutivo Federal observará principios.⁵²²

Los principios de la política ambiental no están dirigidos a los particulares, pues por su naturaleza son mandatos concebidos para orientar las actividades de las autoridades públicas. Las normas jurídicas que son la expresión de esos principios, en cambio, son vinculantes para los particulares. Sin embargo estos principios pueden devenir indirectamente en obligatorios por la vía de los convenios de concertación que pueden celebrar la Federación con los particulares interesados dentro del sistema jurídico de la planeación del desarrollo nacional.⁵²³

El artículo 15 de la LGEEPA, modificado en 1996, contiene dos categorías de principios de la política ambiental nacional: la primera está conformada por los principios que llamaremos “descriptivos”, porque son formulados como proposiciones que se limitan a establecer relaciones de ser o realidad; la segunda, por principios que llamaremos “prescriptivos”, o más exactamente “normativos”, porque proponen una situación actual como exigencia de conducta que “debe ser”. Sólo estos últimos son propiamente reglas jurídicas. Sin embargo, los primeros desempeñan un papel importante en la definición de una política ambiental.⁵²⁴

Los principios señalados en el artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como descriptivos son:

- El primero de los principios descriptivos nos dice que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad.
- El segundo de los principios descriptivos nos dice que del equilibrio de los ecosistemas dependen de la vida y las posibilidades productivas del país. El principio vincula correctamente las relaciones existentes entre medio ambiente y vida (en todas sus formas), así como entre medio ambiente y desarrollo.

⁵²¹ BRAÑES, Raúl. *Ob. Cit.* p. 178.

⁵²² Ídem.

⁵²³ Ídem.

⁵²⁴ Ibidem. P. 185.

- El tercero de los principios descriptivos subraya que la prevención de las causas que los generan es el medio más eficaz para la prevención de las causas que los generan es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos.
- El cuarto principio descriptivo subraya la importancia de la coordinación y de la concertación.
- El quinto de los principios descriptivos puntualiza que es necesario erradicar la pobreza para el desarrollo sostenible (fracción XIV), subrayando la importancia que tiene este fenómeno social.
- El sexto de estos principios subraya la importante función que cumplen las mujeres en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo, destacando que su participación es esencial para lograr el desarrollo sostenible.
- El séptimo de los principios descriptivos indica que son elementos fundamentales para elevar la calidad de la vida de la población, los siguientes: 1) el control y la prevención de la contaminación ambiental; 2) el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales; 3) el mejoramiento del entorno natural de los asentamientos humanos (fracción XVI).
- Finalmente, el octavo principio descriptivo subraya que es interés de la Nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción nacional.⁵²⁵

Los principios señalados en el artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como prescriptivos son:

- El primero de los principios prescriptos, o más propiamente normativos, dispone que los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una producción óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad (fracción II). Se trata de un principio básico para la protección del medio ambiente.
- El segundo de los mismos principios normativos prescribe que las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico (fracción III), con la precisión de que la responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes

⁵²⁵ Ibidem. pp. 186-188.

como las que determinaran la calidad de la vida de las futuras generaciones (fracción V).

- Existe un tercer principio normativo íntimamente vinculado al anterior, que en el texto original de la LGEEPA se enunciaba diciendo que toda persona tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente sano” y que, a partir de las modificaciones de 1996, se enuncia diciendo que “toda persona tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar (fracción XII).
- El cuarto principio normativo de la política ecológica general se refiere a los recursos naturales renovables (o de génesis nueva). En efecto, la fracción VII del artículo 15 de la LGEEPA dispone al respecto que el aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad.
- El quinto de los principios normativos de la política ecológica general tiene que ver con los recursos naturales no renovables (o de “génesis antigua”) Prescribe a este respecto la fracción VIII del mismo artículo 15: Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos.
- El sexto principio normativo de la política ecológica general es de una importancia extraordinaria. Se trata, ni mas ni menos, del condicionamiento del ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado (al Ejecutivo Federal) en el campo económico y social, a la observancia de la política ambiental.
- El séptimo principio normativo de la política ecológica general es una expresión del principio de la cooperación internacional en este campo, consagrado por la Declaración del Estocolmo de 1972 y, ahora, reafirmado por la Declaración de Río de 1992.
- Finalmente, el octavo principio normativo, incorporado por las modificaciones de 1996, establece el deber de que se calcule el Producto Interno Neto Ecológico, por medio de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, con la puntualización de que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática deberá integrar dicho Producto al Sistema de Cuentas Nacionales. Se trata de la elaboración de las llamadas “cuentas patrimoniales” y su incorporación al sistema de cuentas nacionales.⁵²⁶

⁵²⁶ Ibidem. pp. 188-190

La LGEEPA establece, junto con los principios para la política ecológica general, un conjunto de “criterios ecológicos” que son principios de política ambiental más específicos que los contenidos en el artículo 15 de la LGEEPA.⁵²⁷

Estos son:

- 1)** los criterios para el ordenamiento ecológico (artículo 19);
- 2)** los criterios para la regulación ambiental de los asentamientos humanos (artículo 23);
- 3)** los criterios para la flora y fauna silvestre (artículo 79);
- 4)** los criterios para el aprovechamiento sostenible del agua y de los ecosistemas acuáticos (artículo 88);
- 5)** los criterios para la preservación y el aprovechamiento sostenible del suelo (artículo 98);
- 6)** los criterios para la prevención y control de la contaminación de la atmósfera (artículo 110);
- 7)** los criterios para la protección y control de la contaminación del agua (artículo 117); y
- 8)** los criterios para la prevención y control de la contaminación del suelo (artículo 134).⁵²⁸

La técnica que sigue la LGEEPA en todos estos casos consiste en vincular tales criterios, inmediatamente a continuación de haberlos enunciado a los actos de las autoridades que tienen que ver con la materia, incluidos los actos normativos.⁵²⁹

Es importante establecer que en los últimos años, se han dictado diversas disposiciones legales generales por el Congreso de la Unión, que versan sobre la materia ambiental, así como del Ejecutivo Federal al reglamentar las misma, dentro de las cuales podemos mencionar a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, una nueva Ley de Aguas Nacionales, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Ley de Bioseguridad de organismos genéticamente modificados,⁵³⁰ así como la actualización de reglamentos, como es materia de áreas naturales protegidas, o nuevos, como el

⁵²⁷ Ibidem. pp. 190-191.

⁵²⁸ Ibidem. p. 191.

⁵²⁹ Ídem.

⁵³⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXVIII, No. 14, del viernes 18 de marzo de 2005. pp. 54-85.

de ordenamiento ecológico y de residuos, así como de las normas oficiales mexicanas.

4.- LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL.

A fin de provocar cambios significativos en las tendencias y prácticas actuales, y de involucrar a todos los sectores de la sociedad, con un espíritu de responsabilidad compartida, se hace necesario desarrollar y aplicar un abanico más amplio de instrumentos basados en cuatro categorías fundamentales: instrumentos normativos, instrumentos de mercado (incluidos los económicos y fiscales así como los acuerdos voluntarios), instrumentos horizontales de apoyo (investigación, información, educación, etc.), y mecanismos financieros de apoyo.⁵³¹

La atención a los problemas ambientales y la inducción de nuevos procesos de desarrollo con una dimensión de sustentabilidad, demanda de importantes esfuerzos para coordinar las decisiones privadas con objetivos públicos. Esto puede lograrse a través de la utilización de una amplia gama de instrumentos que hacen disponibles la legislación y las instituciones vigentes, los cuales constituyen las herramientas fundamentales de actuación tanto del gobierno como de la sociedad. En México, en términos de la ley, tanto la autoridad como la sociedad cuentan con un amplio conjunto de instrumentos de política ambiental. Cada uno de estos instrumentos tiene capacidades propias para afrontar los problemas y perseguir los objetivos ambientales de la sociedad. Su potencial va a depender de su generalidad o aplicación individual, del número de actores en los procesos que deben ser objeto de regulación, del tipo de productos y de actividades involucradas, de la naturaleza biofísica de los sistemas ambientales de que se trate, de las posibilidades técnicas reales de aplicación y fiscalización, del costo de administración y cumplimiento, y de condiciones socioeconómicas y regionales que rigen en cada caso.^{532 533}

Una política ambiental exitosa y eficiente requiere de un equilibrio racional entre el tipo de objetivos que se persigue, y el tipo y modalidad de instrumentos que se utilizan en el diseño de políticas. Es frecuente que la regulación de carácter coactivo, es decir el diseño de normas obligatorias para cierto tipo de actores y de procesos económicos que tengan por objeto garantizar la observancia de ciertos parámetros técnicos, sean imprescindibles. Ello no significa que en otras oportunidades resulte más pertinente pensar en instrumentos económicos que configuren un marco de incentivos propicio a la convergencia de las decisiones privadas individuales con el interés ambiental colectivo.⁵³⁴

⁵³¹ MORALES LAMBERTI, Alicia. *Ob. Cit.* p. 185.

⁵³² PEMEX. *Ob. Cit.* pp. 128-129.

⁵³³ Vid MORALES LAMBERTI, Alicia. *Ob. Cit.* pp. 185-186.

⁵³⁴ *Ibidem.* p. 186.

Los instrumentos de política de medio ambiente que han sido utilizados van desde la evaluación de impactos ambientales, la homologación de productos, la ordenación regional, los incentivos económicos hasta la investigación y educación, sin embargo, los más importantes han sido obligaciones y licencia, tributos e incentivos económicos.⁵³⁵

En México, la política ambiental es un ejercicio exclusivamente normativo o regulatorio, consistente en ejercer presiones selectivas sobre grupos de productores, generalmente industriales, con la más alta *intensidad ambiental*, que por lo demás resultan los más ostensibles (las empresas más grandes), o bien, en establecer regulaciones de observancia general (normas). A través del primer enfoque se pueden disminuir algunos efectos ambientales de una manera relativamente fácil y es un expediente sencillo; sin embargo es económicamente ineficiente. Quizá se pueda mitigar un problema ambiental, pero se haría al costo de sacrificios y distorsiones económicas innecesarias.⁵³⁶

Los principales instrumentos de política ambiental, establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente⁵³⁷ son los siguientes:

- a) Planeación ambiental.
- b) Ordenamiento ecológico del territorio.
- c) Instrumentos económicos.
- d) Regulación ambiental de los asentamientos humanos.
- e) Evaluación del impacto ambiental.
- f) Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental (NOMS)
- g) Autorregulación y auditorías ambientales.
- h) Investigación y educación ecológicas.⁵³⁸

4.1. Los instrumentos económicos.

Los instrumentos económicos hasta ahora utilizados se rigen bajo el principio de “quien contamina paga” y apuntan a modificar el comportamiento de los agentes

⁵³⁵ MORALES NOVELO, Jorge A. y Lilia Rodríguez Tapia. (Coordinadores). *Ob. Cit.* p. 282.

⁵³⁶ GLENDER Alberto y Víctor Lichtinger (compiladores). *Ob. Cit.* p. 382.

⁵³⁷ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece en los artículos 17 al 41 los instrumentos de política ambiental, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del jueves 28 de enero de 1988, tomo CDXII, No. 19. pp. 31-34.

⁵³⁸ GUTIERREZ NAJERA, Raquel. *Ob. Cit.* pp. 83-84.

emisores mediante la creación de incentivos y el establecimiento de niveles específicos de emisiones para cada fuente contaminante, la integración de este tipo de consideraciones se ha ido incorporando en algunos países desarrollados, incluso desde los años setenta.⁵³⁹

A la fecha, los instrumentos de política ambiental más conocidos en los países desarrollados son las regulaciones, aunque los instrumentos económicos⁵⁴⁰ han encontrado ya una amplia aplicación en los países desarrollados. La aplicación de impuestos a las emisiones de las empresas es una práctica común en varios países de la OCDE, mientras que la aplicación de permisos comerciados, tanto en el área de los recursos naturales (en particular pesquerías) como en el control de la contaminación del aire, también ha tenido un cierto margen de éxito.⁵⁴¹

Los instrumentos económicos pueden requerir, para su plena eficacia y eficiencia, valorar costos ambientales como premisa para la internalización, o bien, pueden operar a partir de umbrales, arrojando como resultado precios que incorporen plenamente costos sociales. De ahí, la importancia de adoptar y aplicar metodologías de evaluación económica para el ambiente, que han sido utilizadas con cierto éxito en otros países, así como desarrollar otras nuevas.⁵⁴²

La OCDE, señala que los instrumentos económicos⁵⁴³ son los destinados a la protección del medio ambiente, en un sentido amplio, se los considera como los instrumentos que implican una transmisión financiera entre los contaminadores y la colectividad (diversos tipos de tasas y cánones, ayudas financieras, créditos de emisiones), como los que apuntan hacia una acción directa en los precios relativos como es el caso de la fijación de tarifas de los servicios y la fiscalidad de los productos).⁵⁴⁴

A diferencia de las regulaciones, los instrumentos económicos generan ingresos para el Gobierno que pueden ser utilizados para programas de restauración ambiental,

⁵³⁹ MORALES NOVELO, Jorge A. y Lilia Rodríguez Tapia. (Coordinadores). *Ob. Cit.* p. 281.

⁵⁴⁰ Vid MORENO ARELLANO et al. (compiladores). *Impuestos ambientales. Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México*. Editorial Instituto Nacional de Ecología. México. 2002. p. 13. "Instrumentos económicos son aquellos que modifican los precios relativos de los bienes y servicios que se observan en el mercado. Esto es a través de obligaciones como el pago de impuestos, derechos, cargos o depósitos."

⁵⁴¹ OJEDA, Olga. *Ob. Cit.* p. 230.

⁵⁴² PEMEX. *Programas Sectoriales de Mediano Plazo 1995-2000*. pp. 136-137.

⁵⁴³ Ver ACQUETELLA Jean y Alicia Bárcena. *Ob. Cit.* p. 27, a pie de página 2, señala que "instrumentos económicos son todos aquellos que inciden en los costos y beneficios imputables a cursos de acción alternativos por los que pueden optar los agentes; pueden hacer varias, por ejemplo, la rentabilidad de procesos o tecnologías alternativos, o el precio relativo de un producto y, consecuentemente, las decisiones de productores y consumidores (CEPAL/PNUMA, 1997). En el cuadro I.1 se presenta una taxonomía de los distintos tipos de instrumentos. Para los efectos de este proyecto se considera que son también "instrumentos económicos" de gestión ambiental los programas de regulación informal basados en la divulgación pública de información oficial sobre desempeño ambiental, certificación, etiquetado y otras fuentes de presión externa, cuyo fundamento es la transparencia de información. Todos estos últimos años actúan a través de incentivos asociados a la imaginación pública y la reputación ante el mercado, lo que conlleva consecuencias económicas para los agentes."

⁵⁴⁴ MORALES LAMBERTI, Alicia. *Ob. Cit.* p. 336.

para programas redistributivos, para subsidiar investigación en tecnologías apropiadas, o para realizar mejoras ambientales en zonas empobrecidas.⁵⁴⁵

Además, la internalización de los costos ambientales mediante el uso de instrumentos económicos ha sido la política ambiental más favorecida en los foros internacionales, y existen razones para pensar que esta tendencia continuará en el futuro próximo. Se supone, entre otras cosas, que las intervenciones en los mercados mediante esta vía, si se extienden a nivel internacional, sentarían las bases para compatibilizar los objetivos de la política ambiental y la apertura comercial a nivel mundial.⁵⁴⁶

Las características⁵⁴⁷ fundamentales de los llamados instrumentos económicos⁵⁴⁸ es que, a diferencia del enfoque anterior, basado en la imposición o prohibición de un determinado comportamiento, permiten al agente afectado elegir entre degradar el medio, pagando un precio por ello; o, en su caso, no hacerlo, y recibir la recompensa económica correspondiente. Pueden agruparse en grandes grupos:

a) Instrumentos basados en la actuación vía precios. La esencia de estos instrumentos es la introducción de un precio ligado a la conducta que se quiere favorecer o desestimular: el agente puede contaminar, pero paga por ello; introduce una tecnología menos contaminante, y recibe a cambio una subvención. Destacarían entre ellos:

- Impuestos, cánones y tasas: a las emisiones de sustancias contaminantes; a la utilización de determinados insumos; o al consumo de determinados productos; por el vertido de determinadas sustancias; por los servicios prestados; sobre productos; o simplemente administrativos.
- Subsidios, que pueden tomar la forma de subvenciones, créditos blandos o desgravaciones fiscales.
- Sistemas de consignación y depósito, que tratan de reducir la generación de residuos, a través de los incentivos a su recogida controlada.

⁵⁴⁵ OJEDA, Olga. *Ob. Cit.* p. 230.

⁵⁴⁶ Ídem.

⁵⁴⁷ Vid. MORALES LAMBERTI, Alicia. *Ob. Cit.* p. 336, que señala que: "Básicamente, cuatro elementos caracterizan a los instrumentos económicos: a) la existencia de un estímulo financiero; b) la facultad del agente contaminador de reaccionar en forma libre ante ellos; c) la intervención estatal, y d) la finalidad protectora del medio ambiente."

⁵⁴⁸ Vid. MORENO ARELLANO et al. (compiladores). *Impuestos ambientales. Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México*. Editorial Instituto Nacional de Ecología. México. 2002. p. 14. "Una característica fundamental de los instrumentos económicos es que permiten que los agentes tengan la libertad de escoger entre varias opciones la alternativa más ventajosa para ellos."

b) Instrumentos basados en la creación de mercados.⁵⁴⁹ En segundo lugar, el administrador público puede establecer determinadas reglas del juego con respecto a la calidad ambiental, y dejar que surjan a continuación los mercados correspondientes, para que los agentes afectados ajusten su conducta:

- Por un lado, el mercado puede surgir debido a que el regulador introduce un racionamiento vía cantidad. En este caso, fija los niveles máximos de emisión admisibles de una determinada sustancia contaminante, en un área específica, y permite que los agentes negocien entre ellos con los permisos que él previamente ha distribuido. Son los llamados permisos de emisión negociables, de los que nos ocuparemos con más detalle enseguida.
- Puede asimismo intervenir en mercados nuevos, o ya existentes, para mantener o estabilizar el precio de algunos productos clave, como, por ejemplo, los efluentes reciclables.
- Finalmente, la propia labor del regulador puede propiciar la aparición o consolidación de un mercado de gran importancia: el de los seguros ambientales.⁵⁵⁰

Los instrumentos económicos abarcan un conjunto de políticas heterogéneas cuya principal característica distintiva es que se valen de los mercados y del mecanismo de precios para internalizar las externalidades ambientales.⁵⁵¹

Como puede comprobarse, el abanico de posibilidades es bastante amplio. De lo que se trata, por tanto, es de seleccionar, ante un problema ambiental dado, el conjunto de medidas que lo resuelva de la mejor forma posible. En este sentido, será conveniente comparar las distintas alternativas en función de cuatro criterios que, aunque en ocasiones interrelacionados, pueden separarse a efecto del análisis:

- Eficacia. Es decir, el grado en que se consigue alcanzar el objetivo propuesto, sin causar problemas ambientales dentro tipo, en otro lugar, o en otro momento del tiempo.
- Eficiencia. Interesa, asimismo, minimizar los costes de toda índole en los que incurre la sociedad para alcanzar el objetivo propuesto. Será fundamentalmente, en este aspecto, analizar los gastos necesarios, tanto en búsqueda de información, como en vigilancia y control que cada medida supone.

⁵⁴⁹ Vid CORTINA DE NAVA, Cristina et al. *Gestión de Residuos Peligrosos*. Programa Universitario de Medio Ambiente. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2002. p. 207.

⁵⁵⁰ AZUETA, Diego. *Introducción a la Economía Ambiental*. pp. 240-241.

⁵⁵¹ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Ob. Cit.* p. 96.

- Flexibilidad. En un campo tan cambiante como el relativo a la problemática ambiental, en el que todos los días se descubren tanto nuevos problemas como nuevas posibilidades tecnológicas, es fundamental que las medidas seleccionadas puedan adaptarse con rapidez a cambios en la situación de referencia, y sin causar grandes trastornos en el tejido económico. Será clave, en este sentido, que la medida o instrumento adoptado involucre a un número reducido de autoridades y competencias, de tal forma que se facilite el proceso de cambio y adaptación.
- Equidad. Las medidas de política ambiental, como es natural, tienden a perjudicar a unos sectores y a beneficiar a otros. El sentido de estos impactos, tanto directos como indirectos, puede ayudar a explicar el grado de aceptabilidad de las distintas medidas, por lo que no sólo por sí misma (que ya sería suficiente), sino en aras de la misma eficiencia, es conveniente contar con la información relativa a su impacto redistributivo.⁵⁵²

La OCDE clasifica los instrumentos económicos:⁵⁵³

En **primer lugar** se encuentran los tributos en general, particularmente los impuestos, tasas y contribuciones especiales. Se incluye en este segmento a los impuestos sobre la contaminación, las tasas por descargas de efluentes o su tratamiento industrial, y las contraprestaciones por servicios administrativos vinculados con el uso de productos o residuos peligrosos, etc.

En **segundo lugar** aparecen los subsidios que son modalidades para lograr conductas anticontaminantes, expresadas en préstamos o créditos blandos.

En **tercer lugar** se encuentran los mecanismos de depósitos en garantía reembolsables, que consiste en el reintegro de las garantías ofrecidas en oportunidad del inicio de una actividad contaminante exigida obligatoriamente por el Estado, como condición de inicio de la empresa.

En **cuarto lugar** el sistema de licencias otorgadas por el Estado a las industrias contaminantes por debajo de un determinado nivel no nocivo o tolerable. El aspecto negativo radica en que podría llegar a configurar un pago por derecho a contaminar.

En **quinto lugar** aparecen los instrumentos financieros consistentes en premios y castigos. Básicamente se emplean en relación con la defensa de la calidad del aire, el agua, desnivel de sonido, protección del suelo y tareas de limpieza. Dichos instrumentos económicos usualmente se utilizan en conjunto con los instrumentos reglamentarios.

⁵⁵² AZUETA, Diego. *Ob. Cit.* p. 241.

⁵⁵³ MORALES LAMBERTI, Alicia. *Ob. Cit.* pp. 336-337.

Desde el punto de vista de su recepción legislativa, generalmente se consideran instrumentos económicos a los mecanismos normativos y administrativos de carácter: **a)** fiscal; **b)** financieros, o **c)** de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.⁵⁵⁴

En México, la implementación de instrumentos económicos que ayuden en la regulación ambiental, su sustento legal se da desde mediados de la década de los noventa a partir de su introducción en la LGEEPA (1996).

El impulso a dichos instrumentos se concibe bajo el entendido de que es una forma de regulación que en lugar de imponer criterios ambientales sobre procesos y productos, crea incentivos que induzcan el comportamiento de los agentes económicos a aquellos ambientalmente menos dañinos.⁵⁵⁵ Estos instrumentos se dividen en tres grandes grupos: fiscales, financieros y de mercado.

Los instrumentos económicos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,⁵⁵⁶ los define como: los mecanismos normativos y administrativos de **carácter fiscal**, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas **incentivándolos** a realizar acciones que favorezcan el ambiente.⁵⁵⁷

De lo anterior se desprenden de la legislación vigente,⁵⁵⁸ como instrumentos económicos, los de carácter fiscal, financiero y de mercado.

⇒ Los instrumentos económicos de **carácter fiscal** constituyen estímulos fiscales que incentivan el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental.⁵⁵⁹

⇒ Los instrumentos económicos de **carácter financieros** son los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos, cuando sus objetivos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como el

⁵⁵⁴ Ibidem. p. 337.

⁵⁵⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Ob. Cit.* p. 176.

⁵⁵⁶ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece en el artículo 21 los instrumentos económicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del jueves 28 de enero de 1988, tomo CDXII., No. 19. p. 32.

⁵⁵⁷ GUTIERREZ NAJERA, Raquel. *Ob. Cit.* p. 86.

⁵⁵⁸ Vid. OJEDA, Olga. *Ob. Cit.* p. 230 al señalar: "En México, las modificaciones a la ley vigente, contemplan como instrumentos económicos, los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero y de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, a través de estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. Sentar las bases legales para que los instrumentos económicos se adecuen al marco de la política ambiental Mexicana, es sin duda un avance que permitirá corregir muchas de las insuficiencias de un marco regulatorio que en los últimos veinte años resultó ser costoso e ineficiente."

⁵⁵⁹ MORALES LAMBERTI, Alicia. *Ob. Cit.* p. 337.

financiamiento de programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente.⁵⁶⁰

⇒ Los instrumentos económicos **de mercado** están representados por las concesiones autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos reemisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o bien que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales o de construcción en áreas naturales protegidas, o en zonas cuya preservación y protección se considere relevante desde el punto de vista ambiental.⁵⁶¹

Los instrumentos económicos presentan ventajas que los hacen atractivos e indispensables en la confección de políticas públicas en materia ambiental:

- Permiten cumplir con objetivos ambientales a un costo social mínimo.
- Dan flexibilidad a los agentes económicos en la toma de decisiones.
- Reconocen y aprovechan las diferentes estructuras de costos incrementales que enfrentan distintas empresas, procesos y tecnologías.
- Promueven la innovación tecnológica y la minimización de impactos ambientales.
- Pueden significar un mecanismo automático para el financiamiento de la infraestructura, operación de sistemas y manejo de recursos comunes ambientales.
- Pueden generar ingresos fiscales que apoyen programas de protección ambiental.
- Generalmente implican bajos costos administrativos o de transacción, aprovechando las instituciones existentes sin necesidad de crear nuevas burocracias.
- Permiten compatibilizar objetivos de política económica con objetivos de política ambiental.
- Pueden ser un mecanismo indispensable para llevar a cabo un manejo eficiente de recursos comunes ambientales.⁵⁶²

⁵⁶⁰ Ídem.

⁵⁶¹ Ídem.

⁵⁶² PEMEX. *Ob. Cit.* pp. 136-137.

En el mismo sentido MORALES LAMBERTI,⁵⁶³ señala como ventajas y dificultades de los instrumentos económicos y que sostiene la generalidad de autores, que los hacen atractivos e indispensables en la confección de políticas públicas en materia ambiental, permitiendo:

- a) Cumplir con objetivos ambientales a un costo social mínimo.
- b) Dar flexibilidad a los agentes económicos en la toma de decisiones.
- c) Reconocer y aprovechar las diferentes estructuras de costos incrementales que enfrentan distintas empresas, procesos y tecnologías.
- d) Promover la innovación tecnológica y la minimización de impactos ambientales.
- e) Introducir un mecanismo automático para el financiamiento de la infraestructura, operación de sistemas y manejo de recursos comunes ambientales.
- f) Generar ingresos fiscales que apoyen programas de protección ambiental.
- g) Aplicar bajos costos administrativos o de transacción, aprovechando las instituciones existentes sin necesidad de crear nuevas burocracias.
- h) Compatibilizar objetivos de política económica con objetivos de política ambiental.
- i) Promover un mecanismo indispensable para llevar a cabo un manejo eficiente de recursos comunes ambientales.

A diferencia de los sistemas de regulación jurídica ambiental, que más allá de sus deficiencias en el plano de la efectividad cumplimiento y sus costos relativos, pueden instrumentarse en forma independiente, la aplicación de instrumentos económicos se concibe en un marco de estrecha colaboración con instituciones públicas y privadas, promoviendo el diseño de este tipo de instrumentos económicos para que apoyen y complementen la regulación ambiental a través de impuestos y derechos ambientales; mercados de derechos transferibles; sobrepagos para generar fondos en fideicomiso; sistemas de depósito-reembolso; fianzas y seguros; derechos de uso de recursos e infraestructura; contratos privados; licitaciones en el sector público; derechos de propiedad; concesiones, etc.⁵⁶⁴

⁵⁶³ MORALES LAMBERTI, Alicia. *Ob. Cit.* p. 333.

⁵⁶⁴ *Ibidem.* pp. 333-334.

No obstante las ventajas enunciadas anteriormente, la aplicación de instrumentos económicos reconocen dificultades prácticas, basadas fundamentalmente en que:

- a) Frecuentemente, se carece de información sobre el estado físico del medio ambiente, o la información es insuficiente. No se tiene certeza de los límites de tolerancia del medio ambiente.
- b) Los costos de los daños al medio ambiente (los beneficios de su reparación) y los costos de la “falta de acción” son difíciles de determinar. Los métodos de cuantificación se encuentran aún en fase experimental.
- c) Para medir el valor del medioambiente para las futuras generaciones debemos elegir un parámetro de valoración apropiada, que no necesariamente será cuantitativo sino cualitativo, lo cual constituye en sí mismo un tema controvertido.
- d) A diferencia de las empresas, que emplean el dinero como unidad común de medida, no existe ninguna unidad para las variables ambientales. Ello significa que es difícil comparar entre sí los auténticos costos de oportunidad que supone la mejora de una variable ambiental frente a otra. Además, dado que algunas amenazas para el medio ambiente lo son igualmente para la salud humana, y que, en última instancia, todas las variables ambientales están ligadas entre sí, la política de medio ambiente requiere un planteamiento integrado global.
- e) Las opciones de los países y regiones en materia de política pública ambiental no se rigen únicamente por los costos y beneficios ambientales (aun siendo éstos mensurables), sino que otros principios jurídicos ambientales reconocidos plenamente en el plano de derecho internacional, tales como los principios de precaución y prevención, la cohesión social, equidad, etc.
- f) Determinados aspectos del medio ambiente no tiene precio, o pueden no tener precio, y consecuentemente pueden no ser adecuados para los mecanismos económicos normales de fijación de costos, tales como el análisis costo/beneficio o el libre juego de las fuerzas del mercado.⁵⁶⁵

C. RUSSELL Y P. POWELL (1997) han formulado una gama de objeciones sumamente contundentes a la aplicación de instrumentos económicos, en especial en relación a los países en desarrollo, donde en los últimos años se tiende a propugnar que los mismos adopten y establezcan sistemas de manejo basados en incentivos económicos o de mercado, argumentando que dichos instrumentos constituyen las soluciones de más bajo costo de los problemas ambientales y, además, entrañan un

⁵⁶⁵ Ibidem. p. 334.

“doble dividendo”, al devengar ingresos para gobiernos que tropiezan con problemas económicos y suelen tener sistemas tributarios mal diseñados y mal administrados.⁵⁶⁶

4.2. Los instrumentos económicos en la legislación ambiental en México.

Los instrumentos económicos se prevén en diversas disposiciones de nuestro derecho positivo, sobre todo en la materia ambiental, en algunas desarrollan sus propias propuesta de instrumentos, y otras, remiten a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

4.2.1 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, desarrolla los instrumentos económicos en la sección III, del capítulo IV, del Título Primero, específicamente en los numerales 21, 22 y 22 bis, los cuales son de la letra siguiente:

“ARTICULO 21.- La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán *instrumentos económicos* que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, y mediante los cuales se buscará:

I.- Promover un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable;

II.- Fomentar la incorporación de información confiable y suficiente sobre las consecuencias, beneficios y costos ambientales al sistema de precios de la economía;

III.- Otorgar incentivos a quien realice acciones para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico. Asimismo, deberán procurar que quienes dañen el ambiente, hagan un uso indebido de recursos naturales o alteren los ecosistemas, asuman los costos respectivos;

IV.- Promover una mayor equidad social en la distribución de costos y beneficios asociados a los objetivos de la política ambiental, y

V.- Procurar su utilización conjunta con otros instrumentos de política ambiental, en especial cuando se trate de observar umbrales o límites en la utilización de ecosistemas, de tal manera que se garantice su integridad y equilibrio, la salud y el bienestar de la población.”

“ARTICULO 22.- Se consideran *instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado*, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.

⁵⁶⁶ Ibidem. p. 335.

Se consideran **instrumentos económicos de carácter fiscal**, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. En ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios.

Son instrumentos financieros los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos, cuando sus objetivos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Son instrumentos de mercado las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o bien, que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales, o de construcción en áreas naturales protegidas o en zonas cuya preservación y protección se considere relevante desde el punto de vista ambiental.

Las prerrogativas derivadas de los instrumentos económicos de mercado serán transferibles, no gravables y quedarán sujetos al interés público y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.”

“**Artículos 22 Bis.-** Se consideran prioritarias, para efectos del otorgamiento de los estímulos fiscales que se establezcan conforme a la Ley de Ingresos de la Federación, las actividades relacionadas con:

I.- La investigación, incorporación o utilización de mecanismos, equipos y tecnologías que tengan por objeto evitar, reducir o controlar la contaminación o deterioro ambiental, así como el uso eficiente de recursos naturales y de energía;

II.- La investigación e incorporación de sistemas de ahorro de energía y de utilización de fuentes de energía menos contaminantes;

III.- El ahorro y aprovechamiento sustentable y la prevención de la contaminación del agua;

IV.- La ubicación y reubicación de instalaciones industriales, comerciales y de servicios en áreas ambientalmente adecuadas;

V.- El establecimiento, manejo y vigilancia de áreas naturales protegidas, y

VI.- En general, aquéllas actividades relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.⁵⁶⁷

Como puede observarse, la regulación en materia de instrumentos económicos por parte de la LGEEPA, resulta limitada, ya que solamente se prevén en escasos tres preceptos, en los que se destaca que los mencionados instrumentos son mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero y de mercado.

4.2.2 Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

⁵⁶⁷ CARMONA LARA, María del Carmen. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias.* pp. 124-133.

Otro ordenamiento de naturaleza ambiental que prevé instrumentos económicos, es la **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable**,⁵⁶⁸ que tiene dos objetivos fundamentales y una finalidad:

a) El primer objetivo de la Ley en comento, es regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenamiento, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos.

b) El segundo objetivo, es distribuir las competencias que en materia forestal corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia que se prevé en inciso G) de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

c) La finalidad que tiene la Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable, el propiciar el desarrollo forestal sustentable.

En la referida disposición legal existe una mayor regulación sobre los instrumentos económicos que la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ya que son diversos el articulado que los prevé, cuyos numerales señalan lo siguiente:

“**ARTÍCULO 3.-** Son objetivos específicos de esta ley:

...

XXX. Promover *instrumentos económicos* para fomentar el desarrollo forestal;

...”

“**ARTÍCULO 12.-** Son atribuciones de la Federación:

...

XIV. Diseñar, desarrollar, aplicar y propiciar, en coordinación con las dependencias y entidades federales competentes, *los instrumentos económicos* para promover el desarrollo forestal;

...”

“**ARTÍCULO 13.-** Corresponde a las entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las Leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones:

...

XXV. Diseñar, desarrollar y aplicar *instrumentos económicos* para promover el desarrollo forestal de la entidad, de conformidad con la Ley y la política nacional forestal;

...”

“**ARTÍCULO 16.-** La Secretaría ejercerá las siguientes atribuciones:

...

V. Diseñar y definir en el ámbito de su competencia, *estímulos e incentivos económicos* en materia forestal y los lineamientos para su aplicación y evaluación;

...”

⁵⁶⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DXCIII, No. 16, del Martes 25 febrero de 2003, pp. 5-52.

“**ARTÍCULO 22.-** La Comisión tendrá a su cargo la ejecución de las atribuciones que la presente Ley le confiere, así como todas aquellas que sean necesarias para poder cumplir con su objeto:

Para ello la Comisión ejercerá las siguientes atribuciones:

...

IV. Diseñar, instrumentar y operar en el ámbito de su competencia, **estímulos, incentivos e instrumentos económicos** en materia forestal;

...”

“**ARTÍCULO 30.-** La política nacional en materia forestal deberá promover el fomento y la adecuada planeación de un desarrollo forestal sustentable, entendido éste como un proceso evaluable y medible mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector.

Por tanto, la política en materia forestal sustentable que desarrolle el Ejecutivo Federal, deberá observar los siguientes principios rectores:

...

VII. Crear **mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular** a los propietarios y poseedores de los recursos forestales por la generación de los bienes y servicios ambientales, considerando a éstos como bienes públicos, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana;

...”

“**ARTICULO 125. ...**

Cuando los dueños o poseedores de los predios dañados demuestren su imposibilidad para cumplirlo directamente, podrán solicitar fundadamente a las autoridades municipales, estatales o federales, el apoyo para realizar dichos trabajos. De igual manera, los titulares o poseedores de los predios afectados que no hayan sido responsables del incendio, podrán solicitar el apoyo para los trabajos de restauración en los términos que se establezcan como **instrumentos económicos** o se prevean en el Reglamento.

...”

“**ARTICULO 126.** La Secretaría y la Comisión, escuchando la opinión de los Consejos y tomando en cuenta los requerimientos de recuperación en zonas degradadas y las condiciones socioeconómicas de los habitantes de las mismas, promoverán la elaboración y aplicación de programas e **instrumentos económicos** que se requieran para fomentar las labores de conservación y restauración de los recursos forestales y las cuencas hídricas.

Las acciones de dichos programas y los **instrumentos económicos** a que se refiere el párrafo anterior, serán incorporados en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural, incluyendo las previsiones presupuestarias de corto y mediano plazo, necesarias para su instrumentación, dando preferencia a los propios dueños y poseedores de los recursos forestales para su ejecución.”

“**ARTICULO 137.** Las medidas, programas e instrumentos económicos relativos al desarrollo de la actividad forestal, deberán sujetarse a las disposiciones de las Leyes de Ingresos, de Presupuesto de Egresos de la Federación y de la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda y deberán asegurar su eficacia, selectividad y transparencia y podrán considerar el establecimiento y vinculación de cualquier **mecanismo normativo o administrativo de carácter fiscal, financiero y de mercado** establecidos en otras leyes,

incluyendo los estímulos fiscales, los créditos, las fianzas, los seguros, los fondos y los fideicomisos, así como las autorizaciones en materia forestal, cuando atiendan o posibiliten la realización de los propósitos y objetivos prioritarios de promoción y desarrollo forestal. En todo caso los programas e **instrumentos económicos** deberán prever la canalización efectiva y suficiente de apoyos para fomentar las actividades forestales.

...

“**ARTICULO 138.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Comisión, diseñarán, propondrán y aplicarán medidas para asegurar que el Estado, la sociedad y los particulares, coadyuven financieramente para la realización, de tareas de conservación, protección, restauración, vigilancia, silvicultura, ordenación y manejo sustentable de los ecosistemas forestales.

La Federación establecerá **estímulos fiscales** y creará los instrumentos crediticios adecuados para el financiamiento de la actividad forestal, incluyendo tasas de interés preferencial. Para reducir los riesgos asociados a la producción forestal, la Federación establecerá los instrumentos adecuados para el aseguramiento a largo plazo de la misma.

La Federación garantizará mecanismos de apoyo para impulsar el desarrollo forestal sustentable, como los destinados al Programa de Desarrollo Forestal, al Programa de Plantaciones Forestales Comerciales y la Reforestación y Conservación de Suelos, y demás que se establezcan. Asimismo buscará la ampliación los montos asignados y el mejoramiento constante de sus respectivos esquemas de asignación y evaluación, preferentemente con base en las necesidades y prioridades de las Unidades de Manejo Forestal y de los propietarios forestales.

...

“**ARTICULO 139.** La Federación, las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y escuchando la opinión del Consejo, diseñarán, desarrollarán y aplicarán **instrumentos económicos** que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política forestal, y mediante los cuales se buscará de manera prioritaria y no limitativa:

...

Los instrumentos que se apliquen deberán observar las disposiciones contenidas en los acuerdos y tratados comerciales internacionales de los que México sea parte.”

“**ARTICULO 140.** La Comisión deberá promover y difundir a nivel nacional, regional o local, según sea el caso, las medidas, programas e **instrumentos económicos** a que se refiere este capítulo, con el propósito de que lleguen de manera oportuna a los interesados. De igual manera, deberá establecer los mecanismos de asesoría necesarios para facilitar el acceso de los instrumentos respectivos.”

“**ARTICULO 141.** Dentro de los **incentivos económicos** se podrá crear un bono que acredite la conservación del recurso forestal por el Fondo Forestal Mexicano de acuerdo a la disponibilidad de recursos, a fin de retribuir a los propietarios o poseedores de terrenos forestales por los bienes y servicios ambientales generados.

...

Este ordenamiento va más allá de lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ya que diferente a ésta, la Ley Forestal no solamente hace referencia al objetivo, facultad, atribuciones en materia de instrumentos económicos referente a mecanismos normativos o administrativos de carácter fiscal, financiero y de mercado, sino precisa otro tipo de figuras económica-fiscales.

Es decir, la Ley tiene como objetivo específico el promover instrumentos económicos para fomentar el desarrollo forestal, a través del diseño, desarrollo, aplicación de dichos instrumentos económicos por parte de la Federación. Pero además, se le otorga a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales atribuciones para diseñar y definir, estímulos e incentivos económicos, igual que a la Comisión Nacional Forestal, resaltando precisamente la figura fiscal de **estímulo e incentivo**.

Por otra parte establece, que la política nacional en materia forestal, deberá de observar una serie de principios rectores, entre ellos, el crear mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular a los propietarios y poseedores de los recursos forestales por la generación de los bienes y servicios ambientales; aquí ya tenemos otra figura jurídica como lo es la **compensación**.

Por último, la Ley Forestal otorga a la Federación la obligación de establecer estímulos fiscales para el financiamiento de la actividad forestal e impulsar su desarrollo sustentable.

Como puede observarse, la ley de referencia no solamente menciona a instrumentos económicos, sino también a figuras jurídicas tales como estímulos fiscales y económicos, incentivos y compensaciones.

4.2.3 Ley de Aguas Nacionales.

La disposición que nos ocupa tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Para llevar a cabo el objeto de la ley, la misma establece una serie de principios que regirán la política hídrica nacional, entre los que destaca el otorgar incentivos económicos a las personas físicas o morales que hagan un uso eficiente y limpio del agua, incluyendo los incentivos de carácter fiscal.

En específico, la Ley de Aguas Nacionales⁵⁶⁹ señala lo siguientes:

“**Artículo 14 Bis 5.** Los principios que sustentan la política hídrica nacional son:

...

XVIII. Las personas físicas o morales que hagan un uso eficiente y limpio del agua se harán acreedores a **incentivos económicos**, incluyendo los de carácter fiscal, que establezcan las Leyes en la materia;

...”

Como puede observarse, al establecerse los lineamientos bajo los cuales se regirá la política nacional sobre el agua, otorga ese beneficio a las personas físicas o morales

⁵⁶⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCVII, No. 22, del jueves 29 de abril de 2004, pp. 27-95 primera sección.

que tengan la cualidad de usar el agua de una manera eficiente y limpia, enfocando dicho beneficio a **incentivos económicos y fiscales**, respecto a éstos último, se considera que remite a la Ley Federal de Derechos.

4.2.4 Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

La presente disposición tiene por objeto garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente adecuado y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, así como el prevenir la contaminación de sitios con residuos y llevar a cabo su remediación.

La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos⁵⁷⁰ dentro de su contexto, señala sobre la materia de instrumentos económicos en los numerales siguiente:

“**Artículo 7.-** Son facultades de la Federación:

...

XXI. Diseñar y promover ante las dependencias competentes el establecimiento y aplicación de **incentivos económicos, fiscales, financieros y de mercado**, que tengan por objeto prevenir o evitar la generación de residuos; su valorización; su gestión integral y sustentable, así como prevenir la contaminación de sitios por residuos y, en su caso, su remediación;

...”

“**Artículo 9.-** Son facultades de las Entidades Federativas:

...

XVI. Diseñar y promover ante las dependencias competentes el establecimiento y aplicación de **instrumentos económicos, fiscales, financieros y de mercado**, que tengan por objeto prevenir o evitar la generación de residuos, su valorización y su gestión integral y sustentable, así como prevenir la contaminación de sitios por residuos y, en su caso, su remediación;

...”

“**Artículo 115.-** Los ingresos que se obtengan de las multas por infracciones a lo dispuesto en esta ley y en las disposiciones que de ella se deriven, se destinarán a la integración de fondos para la remediación de sitios contaminados que representen un riesgos inminentes al ambiente o a la salud.”

Por otro lado, se otorga facultades a nivel Federal y de las Entidades, para diseñar y promover la aplicación de instrumentos **económicos, fiscales, financieros y de mercado**, solamente que tengan por objeto, el prevenir o evitar la generación de residuos; dicha figura jurídica es parecida en la forma en que están previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

4.2.5 Ley General de Vida Silvestre.

⁵⁷⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCI, No. 6, del miércoles 8 de octubre de 2003, pp. 10-37.

El objeto de la Ley General de Vida Silvestre⁵⁷¹ es establecer la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, relativa a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de la República y donde ejerce jurisdicción la nación.

Respecto a la materia que nos ocupa, la ley menciona mecanismos de compensación e instrumentos económicos, con la finalidad de una retribución de los costos asociados a la conservación de la biodiversidad, de igual forma remite a lo señalado en los artículos de la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Los numerales de la Ley General de Vida Silvestre señalan:

“**Artículo 20.-** La Secretaría diseñará y promoverá en las disposiciones que se deriven de la presente Ley, el desarrollo de criterios, metodologías y procedimientos que permitan identificar los valores de la biodiversidad y de los servicios ambientales que provee, a efecto de armonizar la conservación de la vida silvestre y su hábitat, con la utilización sustentable de bienes y servicios, así como de incorporar éstos al análisis y planeación económicos, de conformidad con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y otras disposiciones aplicables, mediante:

...

d) Mecanismos de compensación e instrumentos económicos que retribuyan a los habitantes locales dichos costos asociados a la conservación de la biodiversidad o al mantenimiento de los flujos de bienes y servicios ambientales derivados de su aprovechamiento y conservación.

...”

“**Artículo 46.-** La Secretaría coordinará el Sistema Nacional de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre, el cual se conformará por el conjunto de dichas unidades y tendrá por objeto:

...

La Secretaría brindará asesoría y, en coordinación con las demás autoridades competentes, diseñará, desarrollará y aplicará **instrumentos económicos previstos en los artículos 21, 22 y 22 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, como incentivo para la incorporación de predios al Sistema Nacional de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre y como estímulo a la labor de los titulares de unidades de manejo para la conservación de vida silvestre reconocidas conforme a lo previsto en el artículo 45 de la presente Ley.”

4.2.6 Reglamento Interior de la SEMARNAT.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de conformidad con su Reglamento interior,⁵⁷² entre sus facultades, tiene las siguientes:

⁵⁷¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXXX, No. 8, del martes 10 de enero de 2002, pp. 4-5 primera sección.

⁵⁷² Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DXCII, No.2, del martes 21 de enero de 2003, pp. 7-128, tercera sección.

“**ARTÍCULO 20.-** La Dirección General de Planeación y Evaluación tendrá las atribuciones siguientes:

...

VIII. Incorporar en el sistema de planeación, en el ámbito de su competencia, los **instrumentos económicos** que atiendan objetivos ambientales, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría;

...”

“**ARTÍCULO 29.-** La Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes tendrá las siguientes atribuciones:

...”

XXI. Participar en el diseño de **instrumentos económicos** aplicables a la gestión de la calidad del aire, en coordinación con la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental y el Instituto Nacional de Ecología;

...”

“**ARTÍCULO 110.-** El Instituto Nacional de Ecología estará a cargo de un Presidente y tendrá las atribuciones siguientes:

...

VII. Participar con la Oficialía Mayor en el diseño de **instrumentos económicos fiscales, financieros y de mercado** vinculados a la política ambiental, con la finalidad de que las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal los operen en el ámbito de su competencia, así como crear metodologías y procedimientos para evaluar económicamente al capital natural, a través de los bienes y servicios ambientales que presta, y cooperar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económico;

...”

“**ARTÍCULO 114.-** La Dirección General de Investigación en Política y Economía Ambiental tendrá las siguientes atribuciones:

...

II. Diseñar y proponer **instrumentos económicos fiscales, financieros y de mercado**, destinados a apoyar la internalización de los costos ambientales y articular las decisiones económicas y ambientales de los sectores productivos, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría y otras dependencias competentes de la Administración Pública Federal;

...

XIV. Realizar investigaciones, estudios y proyectos sobre la creación de mercados ambientales, diseño de **instrumentos económicos**, valuación de ecosistemas, recursos naturales y servicios ambientales, en coordinación con las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental;

...”

“**ARTÍCULO 118.-** La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente estará a cargo de un Procurador y tendrá las facultades siguientes:

...

XXVII. Coordinar y concertar la ejecución de **instrumentos económicos** y financieros que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, en el ámbito de su competencia;

...”

Los problemas ambientales pueden interpretarse, desde el punto de vista económico, como resultado de fallas en los mercados, carencia de información, diseños

institucionales y de política, que se traducen en la transferencia de costos de quienes los provocan hacia otros sectores de la sociedad o incluso, a las generaciones futuras. Es decir, desde la perspectiva del sistema económico, los problemas ambientales son problemas económicos y externalidades que deben corregirse.⁵⁷³

El propósito de los instrumentos económicos es internalizar los costos ambientales de las decisiones y actividades económicas. El objetivo fundamental de usar instrumentos económicos es alterar los precios relativos, para así asegurar que los diferentes usos que las economías hacen del medio ambiente reflejen completamente su escasez en el sistema de precios.⁵⁷⁴

Los tres objetivos fundamentales que deben de lograrse a través de los instrumentos económicos son los siguientes:

a) incorporar los costos ambientales en las decisiones de productores y consumidores, a fin de invertir la tendencia a considerar el medio ambiente como “bien gratuito” y a traspasar esos costos a otros sectores de la sociedad, a otros países o a las generaciones futuras;

b) avanzar más hacia la integración de los costos sociales y ecológicos en las actividades económicas de manera que los precios reflejen en forma adecuada la relativa escasez y el valor total de los recursos y contribuya a prevenir la degradación del medio ambiente; y,

c) incluir, en los casos en que proceda, la utilización de principios del mercado en la redacción de instrumentos y políticas económicas relacionados con el desarrollo sustentable.⁵⁷⁵

4.3. Instrumentos Fiscales.

Una solución alternativa para reducir la contaminación es aprobar un impuesto sobre la contaminación. Es decir, aplicar el principio “el contaminador paga”. Es lo que a veces se conoce como “impuesto pigouviano” (del nombre de Pigou, economista de Cambridge que sugirió esta solución en la década de 1920).⁵⁷⁶

Es importante entender que un impuesto sobre la contaminación –o sobre cualquier otro impacto ambiental- se puede plantear desde visiones del mundo muy diferentes. Se puede pensar que la función del impuesto es que la empresa tenga en cuenta el valor monetario exacto de sus impactos ambientales, y ésta era de hecho la filosofía de Pigou y la de los manuales de economía ambiental, como el de Pearce y Turner,

⁵⁷³ CARMONA LARA, María del Carmen. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*. pp.124-125.

⁵⁷⁴ Ibidem. p. 125.

⁵⁷⁵ Ídem.

⁵⁷⁶ MARTINEZ ALIER, Joan y Jordi Roca Jusmet. *Economía Ecológica y Política Ambiental*. pp. 118-119.

que dedica un capítulo a definir “el nivel óptimo de contaminación”; aunque incluso los defensores del concepto aceptan, generalmente, que en la práctica no se dispone de suficiente información como para determinar dicho nivel y que hay que contentarse con fijar objetivos que parezcan razonables.⁵⁷⁷

Con el término impuestos “ecológicos, ambientales o verdes” nos referimos a los que generan un incentivo para un cambio de comportamiento en un sentido determinado por la política ambiental. Por supuesto, también es posible que el gasto gubernamental tenga efectos positivos desde el punto de vista ambiental (aunque muchas veces sucede lo contrario: el dinero público se destina a infraestructuras y políticas que acrecientan y fomentan la degradación ambiental). Si las administraciones públicas gastan dinero en depurar las aguas o en subvencionar energías “limpias” o en informar a la población sobre cómo realizar una separación selectiva de los residuos; todo ello requiere dinero y puede venir de tasas o cánones específicos sobre las empresas o ciudadanos (aunque también de impuestos municipales o estatales generales). Es importante, sin embargo, distinguir entre los tributos que por su diseño concreto tienen un carácter incentivador y aquellos que sólo tienen finalidad recaudadora, de cobertura de determinados costes.⁵⁷⁸

Los impuestos ecológicos tienen, en principio, una finalidad no recaudatoria; es más, establecido un tipo impositivo, diremos que cuanto mejor funcionen darán lugar a una reducción de la base imponible porque más se reducirá el comportamiento gravado. Importante entre contaminar más o menos y pagar más o menos.

La relación importante entre el factor de presión ambiental que queremos desincentivar y el pago realizado no siempre requiere, sin embargo, que la base imponible sea directamente la cantidad de sustancias emitidas a la atmósfera o vertidas a las aguas o los residuos sólidos generados. A veces es suficiente gravar un bien determinado cuyo uso por las empresas o consumidores sabemos que contribuirá a generar problemas ambientales.⁵⁷⁹

Como ya se mencionó, la Ley General del Equilibrio Ecológico prevé los instrumentos fiscales en sus numerales 22 y 22 bis⁵⁸⁰, al señalar que se consideran instrumentos

⁵⁷⁷ Ibidem. p. 120.

⁵⁷⁸ MARTINEZ ALIER, Joan y Jordi Roca Jusmet. *Ob. Cit.* p. 130.

⁵⁷⁹ Ibidem. p. 131.

⁵⁸⁰ “**ARTICULO 22.-** Se consideran *instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado*, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente. Se consideran *instrumentos económicos de carácter fiscal*, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. En ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios. Son instrumentos financieros los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos, cuando sus objetivos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente. Son instrumentos de mercado las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de

económicos de carácter fiscal, los **estímulos fiscales** que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental y que éstos no se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios.

El mismo ordenamiento ambiental enlista una serie de actividades a las cuales considera como priorizadas, para efectos del otorgamiento de estímulos fiscales, remitiendo a la Ley de Ingresos de la Federación, es decir, que los instrumentos fiscales que prevé la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se encuentran sujetos o condicionados a los que se establezcan anualmente en la mencionada Ley de Ingresos de la Federación, dichas actividades son las siguientes:

- ⇒ La investigación, incorporación o utilización de mecanismos, equipos y tecnologías que tengan por objeto evitar, reducir o controlar la contaminación o deterioro ambiental, así como el uso eficiente de recursos naturales y de energía;
- ⇒ La investigación e incorporación de sistemas de ahorro de energía y de utilización de fuentes de energía menos contaminantes;
- ⇒ El ahorro y aprovechamiento sustentable y la prevención de la contaminación del agua;
- ⇒ La ubicación y reubicación de instalaciones industriales, comerciales y de servicios en áreas ambientalmente adecuadas;
- ⇒ El establecimiento, manejo y vigilancia de áreas naturales protegidas, y
- ⇒ En general, aquéllas actividades relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Ahora bien, del contenido de la normatividad ambiental en México, se observa que el aspecto fiscal o los instrumentos fiscales, son regulados como instrumentos

contaminantes en el aire, agua o suelo, o bien, que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales, o de construcción en áreas naturales protegidas o en zonas cuya preservación y protección se considere relevante desde el punto de vista ambiental. Las prerrogativas derivadas de los instrumentos económicos de mercado serán transferibles, no gravables y quedarán sujetos al interés público y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.” **“ARTICULO 22 BIS.-** Se consideran prioritarias, para efectos del otorgamiento de los estímulos fiscales que se establezcan conforme a la Ley de Ingresos de la Federación, las actividades relacionadas con: **I.-** La investigación, incorporación o utilización de mecanismos, equipos y tecnologías que tengan por objeto evitar, reducir o controlar la contaminación o deterioro ambiental, así como el uso eficiente de recursos naturales y de energía; **II.-** La investigación e incorporación de sistemas de ahorro de energía y de utilización de fuentes de energía menos contaminantes; **III.-** El ahorro y aprovechamiento sustentable y la prevención de la contaminación del agua; **IV.-** La ubicación y reubicación de instalaciones industriales, comerciales y de servicios en áreas ambientalmente adecuadas; **V.-** El establecimiento, manejo y vigilancia de áreas naturales protegidas, y **VI.-** En general, aquéllas actividades relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.”

económicos, específicamente a través de mecanismos **normativos y administrativos**, considerando como tales a:

- ◆ **Estímulos fiscales:** De conformidad con la legislación fiscal y presupuestal, los estímulos fiscales se reconocen por dos vías: la del ingreso de orden impositivo (o sea, mediante el sacrificio del cobro parcial o porcentual de las contribuciones) y la del gasto público o de carácter presupuestal, esto es, con cargo al presupuesto de egresos.⁵⁸¹

Los estímulos fiscales son un "beneficio de carácter económico concedidos por la ley fiscal al sujeto pasivo de un impuesto con objeto de obtener de él ciertos fines de carácter parafiscal", es decir, se traduce en un crédito o deducción que el contribuyente puede hacer valer, respecto de un impuesto a su cargo.⁵⁸²

Año con año en la Ley de Ingresos de la Federación o en algún artículo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta u otro similar, el legislador establece ciertos estímulos fiscales para determinadas ramas o actividades económicas, cuya duración generalmente es de un año. Esto significa que aunque determinados contribuyentes se hayan ubicado en la hipótesis legal del impuesto para causarlo, no pagarán.⁵⁸³

Los estímulos fiscales, además de ser benéficos para el sujeto pasivo, se emplean como instrumentos de política financiera, económica y social en aras de que el Estado, como rector en el desarrollo nacional, impulse, oriente, encauce, aliente o desaliente algunas actividades o usos sociales, con la condición de que la finalidad perseguida con ellos sea objetiva y no arbitraria ni caprichosa, respetando, asimismo, los principios de justicia fiscal que les sean aplicables cuando incidan en los elementos esenciales de la contribución.⁵⁸⁴

- ◆ **Subsidios**⁵⁸⁵: Las asignaciones de recursos federales previstas en el Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación,⁵⁸⁶ a través de las

⁵⁸¹ CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal I*. Editorial Iure. México. 2001. p. 242.

⁵⁸² WITKER VELASQUEZ, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*. Sexta edición. Editorial Mc Graw Hill. México. 2005, p. 174

⁵⁸³ ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel. *Primer Curso de Derecho Tributario Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 2004. p. 76.

⁵⁸⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Tesis aislada, Materia Administrativa, Novena Época, Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Mayo de 2005, Tesis: 2a. L/2005, Página: 530, "ESTÍMULOS FISCALES. DEBEN RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA FISCAL QUE LES SEAN APLICABLES, CUANDO INCIDAN DIRECTA O INDIRECTAMENTE EN LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA CONTRIBUCIÓN."

⁵⁸⁵ Artículo 2° fracción XLIII del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación del jueves 22 de diciembre de 2005.

⁵⁸⁶ Vid WITKER VELASQUEZ, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*. Sexta edición. Editorial Mc Graw Hill. México. 2005, p. 172, quien señala: "Subsidio son aquellas asignaciones de recurso federales que, a través de las

dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad o a las entidades federativas para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general como son, entre otras, proporcionar a los usuarios o consumidores los bienes y servicios a precios y tarifas por debajo de los de mercado. Asimismo, a los recursos federales que el Gobierno Federal otorga a los diferentes sectores de la sociedad y a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, como apoyos económicos sean de carácter recuperable o no.⁵⁸⁷

La bonificación o subsidio se produce cuando la cuota tributaria no se cobra total o parcialmente. Son cantidades que teóricamente cubre el Estado a favor de determinadas personas en el pago de sus impuestos.⁵⁸⁸

Los subsidios constituyen una atribución constitucional de la autoridad legislativa y excepcionalmente del Ejecutivo Federal en ejercicio de facultades reglamentarias, consistente en una ayuda de carácter predominantemente económico, que debe revestir las características de generalidad, temporalidad y no afectación a las finanzas públicas, con la finalidad de apoyar las actividades económicas que para la economía nacional sean de orden prioritario, así como el estímulo a la organización de empresarios y consumidores, la racionalización de la producción y la creación de industrias de utilidad nacional, cuya vigilancia y evaluación de resultados debe realizar el Estado.⁵⁸⁹

- ◆ **Exención:** Es un privilegio creado por razones de equidad o de conveniencia política o económica, consistente en eliminar de la regla general de causa, ciertos hechos o situaciones gravables. Es beneficio fiscal previsto en la ley a favor de determinados contribuyentes en virtud del cual ante la concurrencia de determinadas circunstancias (objetivas, subjetivas, temporales o de cuantía) el sujeto pasivo queda liberado de la obligación de pagar el tributo.

La exención en materia tributaria consiste en que, conservándose los elementos de la relación jurídico-tributaria, se libera de las obligaciones fiscales a determinados sujetos, por razones de equidad, conveniencia o

dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad o a las entidades federativas para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, como es, entre otras, proporcionar a los usuarios o consumidores los bienes y servicios a precios y tarifas por debajo de los mercados, así como los recursos federal que el gobierno federal otorga a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, como apoyo económico no recuperables).

⁵⁸⁷ Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Jurídica. Serie E: Varios, núm. 62. Editorial Universidad Nación Autónoma de México. México. 1994. p. 450, señala que: "subsidio proviene del vocablo latino *subsidium* (ayuda, socorro), que quiere decir subsidio. Auxilio extraordinario que deriva a su vez de subsistir."

⁵⁸⁸ ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel. *Ob. Cit.* p. 356.

⁵⁸⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Tesis aislada, Materia Administrativa, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, X, Octubre de 1999, Tesis: 2a. CXXII/99, Página 591, "SUBSIDIOS. NATURALEZA JURÍDICA."

política económica, lo que afecta el nacimiento y cuantía de dichas obligaciones, se concluye que la exención se integra al sistema del tributo, de modo que su aprobación, configuración y alcance debe realizarse sólo por normas con jerarquía de ley formal y material.⁵⁹⁰

- ◆ **Incentivos:** El incentivo se hace efectivo compensándolo contra el impuesto.⁵⁹¹ Los incentivos económicos, referidos a actividades que revisten la naturaleza de prioritarias conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, están encaminados a propiciar y fomentar el desarrollo rural, a asegurar el desempeño del servicio de transporte, a fortalecer a los intermediarios financieros no bancarios, concretamente los Almacenes Generales de Depósito, a promover el empleo y autoempleo (pequeños contribuyentes) y a impulsar la inversión y financiamiento para crear infraestructura en áreas prioritarias; por tanto, constituyen una obligación tributaria aminorada en la cuantía del tributo, que la ley denomina subsidio; mediante aquéllos el Estado otorga una desgravación total o parcial del impuesto a cierta categoría de contribuyentes que desempeñan actividades consideradas de interés general para el desarrollo nacional y de gran relevancia para la satisfacción de necesidades colectivas.⁵⁹²
- ◆ **Compensación:** Forma de extinción de la deuda tributaria, por reciprocidad de la posición acreedora y deudora. Hacienda puede compensar con el contribuyente cierto impuesto (que debe pagar), mediante su compensación con el saldo de otro impuesto (que tiene a su favor). O recíprocamente. Similar, pero menos correcto, decir de saldos en un mismo impuesto.

Castán⁵⁹³ define la compensación como “el modo de extinguir, en la cantidad concurrente, las obligaciones de aquellas personas que por derecho propio sean recíprocamente acreedores y deudoras la una de la otra”. En México, el Código Fiscal de la Federación regula de manera general (Art. 23)⁵⁹⁴ la

⁵⁹⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Jurisprudencia, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVI, Julio de 2002, Tesis: P./J. 31/2002, Página 998, “EXENCIONES FISCALES. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO ESTABLECERLAS EN LEY, DE CONFORMIDAD CON EL SISTEMA QUE REGULA LA MATERIA IMPOSITIVA, CONTENIDO EN LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN IV, 28, PÁRRAFO PRIMERO, 49, 50, 70 Y 73, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”

⁵⁹¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, tesis aislada, Materia: Administrativa, Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, 145-150 Sexta Parte, Página 140, “INCENTIVOS FISCALES. INTERPRETACION DEL OTORGADO POR EL ARTICULO 5o. DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1978.”

⁵⁹² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Tesis aislada, Materia Constitucional, Administrativa, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Octubre de 2005, Tesis: 2a. CVIII/2005, Página 973, “ESTÍMULOS FISCALES PARA ACTIVIDADES PRIORITARIAS. EL ARTÍCULO 17, FRACCIONES DE LA I A LA V, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2002, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO TRIBUTARIO DE EQUIDAD.”

⁵⁹³ Citado por DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* p. 614.

⁵⁹⁴ Artículo 23 del Código Fiscal de la Federación dice: “Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a

compensación de los créditos fiscales y en otras leyes se hace manifiesta la tendencia a extender y facilitar la operación de esta institución extinguida de los créditos fiscales.⁵⁹⁵

La compensación es una prerrogativa otorgada a los sujetos que se encuentran en el mismo supuesto, consistente en que los saldos a su favor correspondan a contribuciones de la misma índole.⁵⁹⁶

Lo anterior es así, en consideración que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé las figuras de estímulos fiscales, incentivos; la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable también prevé estímulos fiscales además de instrumentos, estímulos e incentivos económicos; la Ley de Aguas Nacionales, señala incentivos económicos; la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, destaca a los incentivos económicos, fiscales, financieros y de mercado; la Ley General de Vida Silvestre establece la compensación económica e instrumentos económicos, y se otorga a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y a sus organismos desconcentrados a atribución y facultad, sobre instrumentos económicos, fiscales, financieros y de mercado, en su Reglamento Interno.

pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios. Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este Código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Los contribuyentes presentarán el aviso de compensación, dentro de los cinco días siguientes a aquél en el que la misma se haya efectuado, acompañado de la documentación que al efecto se solicite en la forma oficial que para estos efectos se publique. Los contribuyentes que hayan ejercido la opción a que se refiere el primer párrafo del presente artículo, que tuvieran remanente una vez efectuada la compensación, podrán solicitar su devolución. Si la compensación se hubiera efectuado y no procediera, se causarán recargos en los términos del artículo 21 de este Código sobre las cantidades compensadas indebidamente, actualizadas por el período transcurrido desde el mes en que se efectuó la compensación indebida hasta aquél en que se haga el pago del monto de la compensación indebidamente efectuada. No se podrán compensar las cantidades cuya devolución se haya solicitado o cuando haya prescrito la obligación para devolverlas, ni las cantidades que hubiesen sido trasladadas de conformidad con las leyes fiscales, expresamente y por separado o incluidas en el precio, cuando quien pretenda hacer la compensación no tenga derecho a obtener su devolución en términos del artículo 22 de este Código. Las autoridades fiscales podrán compensar de oficio las cantidades que los contribuyentes tengan derecho a recibir de las autoridades fiscales por cualquier concepto, en los términos de lo dispuesto en el artículo 22 de este Código, aun en el caso de que la devolución hubiera sido o no solicitada, contra las cantidades que los contribuyentes estén obligados a pagar por adeudos propios o por retención a terceros cuando éstos hayan quedado firmes por cualquier causa. La compensación también se podrá aplicar contra créditos fiscales cuyo pago se haya autorizado a plazos; en este último caso, la compensación deberá realizarse sobre el saldo insoluto al momento de efectuarse dicha compensación. Las autoridades fiscales notificarán personalmente al contribuyente la resolución que determine la compensación.

⁵⁹⁵ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* pp. 614-615.

⁵⁹⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Tesis aislada, Materia Constitucional, Administrativa, Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Mayo de 2002, Tesis: 1a. XXXV/2002, Página 39, "COMPENSACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL ARTÍCULO 23, SEGUNDO PÁRRAFO, SEGUNDA PARTE, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN CONDICIONE SU REALIZACIÓN A CUALQUIER IMPUESTO FEDERAL A FAVOR, RESPECTO DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y AL VALOR AGREGADO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA."

Además, la ley es muy precisa de considerar a dichos instrumentos fiscales con una naturaleza de extrafiscalidad, al regular que los mismos no pueden considerarse con fines recaudatorios, es decir, que no tienen fines fiscales o tributarios para cubrir el gasto público en términos del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es pertinente señalar que la legislación ambiental no desarrolla o sistematiza los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, sino simplemente establece que los mismos serán considerados estímulos fiscales.

5. LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS EN LA REGLAMENTACIÓN AMBIENTAL.

Es importante señalar, que el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.⁵⁹⁷

La atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley. Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo ya que éste tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento.⁵⁹⁸

5.1. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas.⁵⁹⁹

El presente ordenamiento es de observancia general en todo el territorio nacional y en las zonas donde la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, y tiene por objeto reglamentar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en lo relativo al establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación.

⁵⁹⁷ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Trigésimo Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1993. p. 104.

⁵⁹⁸ Ibidem. p. 104-105.

⁵⁹⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, tomo DLXVI9, No. 21, del jueves 30 de noviembre de 2000, pp. 43-72, primera sección.

Dicho reglamento prevé, para las áreas naturales protegidas, la aplicación de instrumentos económicos para su financiamiento, (art. 37)⁶⁰⁰ de conformidad a lo regulado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyo diseño, desarrollo y aplicación (art. 110)⁶⁰¹, le corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Asimismo se señala, que las áreas naturales protegidas, podrán recibir el apoyo de los gobiernos estatales y municipales, así como de organizaciones no gubernamentales, de instituciones académicas de investigación, mediante el uso de instrumentos económicos.

El reglamento hace referencia a dos figuras (art. 112)⁶⁰² dentro de los instrumentos económicos para financiar lo relativo a las áreas naturales protegidas: i) estímulos o compensación, e ii) incentivos económicos. Es importante resaltar que dicha figuras tienen naturaleza fiscal, aunque se manejan con la finalidad de la conservación, prevención, protección, restauración y aprovechamiento de las áreas naturales protegidas.

Hay que destacar que la disposición reglamentaria señala en su numeral 10 que la Secretaría diseñará, desarrollará y aplicará los instrumentos económicos, conforme al reglamento, a la declaratoria correspondiente, al programa de manejo respectivo, así como al manual que para tales efectos expida la misma, pero es el caso, que no existe un manual al respecto, ya que la Semarnat no ha expedido ninguno, situación que se reitera en el artículo 112.

⁶⁰⁰ “**Artículo 37.-** Las áreas que se incorporen al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la Ley, deberán presentar especial relevancia en algunas de las siguientes características: **I.** Riqueza total de especies; **II.** Presencia de endemismos; **III.** Presencia de especies de distribución restringida; **IV.** Presencia de especies en riesgo; **V.** Diferencia de especies con respecto a otras áreas protegidas previamente incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas; **VI.** Diversidad de ecosistemas presentes; **VII.** Presencia de ecosistemas relictuales; **VIII.** Presencia de ecosistemas de distribución restringida; **IX.** Presencia de fenómenos naturales importantes o frágiles; **X.** Integridad funcional de los ecosistemas; **XI.** Importancia de los servicios ambientales generados, y **XII.** Viabilidad social para su preservación. Dichas áreas naturales protegidas deberán ser provistas con financiamiento, o apoyo de gobiernos estatales y municipales, organizaciones no gubernamentales o de instituciones académicas o de investigación, mediante el uso de instrumentos económicos a que se refieren la Ley y este Reglamento. Cuando las condiciones que permitieron la incorporación de un área natural protegida al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas sean modificadas substancialmente, el área podrá ser desincorporada de éste.”

⁶⁰¹ “**Artículo 110.-** La Secretaría diseñará, desarrollará y aplicará los instrumentos económicos establecidos en la Ley, en las áreas naturales protegidas de interés de la Federación, conforme al presente Reglamento, a la declaratoria correspondiente, al programa de manejo respectivo, así como al manual que para esos efectos expida la Secretaría.”

⁶⁰² **Artículo 112.-** La Secretaría evaluará el estudio técnico justificativo y en su caso, lo aprobará cuando el instrumento económico cumpla con alguno de los siguientes criterios: **I.-** Que quien contamine, haga un uso excesivo de los recursos naturales o altere los ecosistemas, asuma los costos inherentes a su conducta; **II.-** Que quien conserve los recursos e invierta en su conservación, reciba por ello, un estímulo o una compensación; o **III.-** Que los ingresos que se generen sean destinados al manejo de las áreas protegidas y representen beneficios para sus habitantes. Asimismo, se deberán cumplir los requisitos que solicite la Secretaría, según la especificidad del instrumento económico a considerar de acuerdo al manual publicado para ese efecto.”

5.2. Reglamento para la Protección del Ambiente Contra la Contaminación Originada por la Emisión del Ruido.⁶⁰³

El reglamento contra la contaminación originada por la emisión del ruido, tiene como objetivo proveer, en la esfera administrativa, al cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,⁶⁰⁴ en lo que se refiere a emisión contaminante de ruido, proveniente de fuentes artificiales.

Es de resaltar, que el reglamento no ha sido actualizado, en consideración, que además de la inconsistencia antes referida, también refiere que le corresponde su aplicación, a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia,⁶⁰⁵ siendo el caso que actualmente, la denominación correcta, es Secretaría de Salud.⁶⁰⁶

Es interesante lo que hace referencia dicho ordenamiento, ya que le otorga al ejecutivo federal, el dictar o promover, medidas fiscales, para procurar la descentralización de industrias con el objetivo de reducir la contaminación ambiental originada por la emisión de ruido.⁶⁰⁷

Nuevamente, para cuestiones ambientales, ya sea para su prevención o reducción de la contaminación ambiental, se utiliza medidas de naturaleza fiscal, es decir, que no se observa verdaderamente una aplicación ambiental que lleve inmersa mecanismos para que exista una verdadera protección al medio ambiente, sino simplemente, en forma genérica, se le otorga al ejecutivo facultades para dictar o promover ante el Congreso de la Unión, medidas de naturaleza fiscal, sin señalar cuáles, para que existe una reducción de contaminación por ruido, sin que se establezca un mecanismo o los elementos necesarios para poder llevar a cabo una verdadera protección ambiental desde un enfoque ambiental y no fiscal.

O sea, la regulación ambiental en México, remite a disposiciones fiscales, sin que desarrolle verdaderamente una forma, mecanismo o sistema ambientales con enfoque de naturaleza fiscal.

⁶⁰³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, tomo CCCLXXV, No. 25, del lunes 6 de diciembre de 1982, pp. 77 a 85.

⁶⁰⁴ El reglamento vigente señala el proveer el cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Ambiente, que como ya se señaló, ésta fue derogada por la actual Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

⁶⁰⁵ Por reformar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la correcta denominación es Secretaría de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación

⁶⁰⁶ Reformas publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXI, No. 15, del viernes 21 de febrero de 1992.

⁶⁰⁷ “**Artículo 4°.-** El Ejecutivo Federal dictará o, en su caso, promoverá ante el Congreso de la Unión las medidas fiscales convenientes para procurar la descentralización industrial, con objeto de reducir la contaminación ambiental originada por la emisión de ruido, así como para facilitar a las industrias establecidas y a las que en lo futuro se establezcan, la fabricación, adquisición e instalación de equipos y aditamentos que tengan por objeto medir, controlar o abatir la contaminación provocada por la emisión de ruido.”

5.3. Reglamento de La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.⁶⁰⁸

El reglamento en comento, tiene por objetivo regular lo referente a la prevención y control de la contaminación atmosférica en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y prevé que serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

Dicho ordenamiento establece la facultad, a la ahora Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para dictaminar sobre el otorgamiento de estímulos fiscales,⁶⁰⁹ respecto a las actividades relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

La propia disposición reglamentaria, considera dichas actividades como prioritarias, para el otorgamiento de estímulos fiscales. Se resalta que la autoridad ambiental solamente tiene facultades de dictaminación, sin que la normatividad que nos ocupa, señala quien otorgará dichos estímulos, en virtud que solamente menciona, que la autoridad competente, para el otorgamiento de los mismos, considerarán a quienes:

- i) Adquieran, instalen y operen equipos para el control de emisiones de contaminantes a la atmósfera;
- ii) Fabriquen, instalen o proporcionen mantenimiento a equipos de filtrado, combustión, control, y en general de tratamiento de emisiones que contaminen a la atmósfera;
- iii) Realicen investigaciones de tecnología cuya aplicación disminuya la generación de emisiones contaminantes a la atmósfera, y
- iv) ubiquen y relocalicen sus instalaciones para evitar emisiones contaminantes a la atmósfera en zonas urbanas.

Entonces la reglamentación para el otorgamiento de estímulos fiscales no es aplicado propiamente por la autoridad ambiental, sino solamente se le concede la competencia para dictaminar, pero no para otorgar estímulo alguno, por lo que se reitera que dicha normativa no establece propiamente una regulación ambiental tendiente a un estímulo o incentivo, sino que lo deja a la autoridad competente sin precisar más detalle.

⁶⁰⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXII, No. 19 del viernes 25 de noviembre de 1988, pp. 52-69 y reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCIX, No. 3, del jueves 3 de junio de 2004 pp. 15-19.

⁶⁰⁹ "Artículo 7.- Compete a la Secretaría... XVI.- Dictaminar sobre el otorgamiento de estímulos fiscales en los casos previstos por el artículo 12 del Reglamento."

5.4. Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.⁶¹⁰

El objeto del presente reglamento, es reglamentar la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable en el ámbito de competencia federal, en materia de instrumentos de política forestal, manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas forestales del país y de sus recursos, así como su conservación, protección y restauración.

Es de resaltar que la Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable, dentro de las disposiciones de la esfera ambiental, es la que desarrolla o establece disposiciones más amplias en materia de instrumentos económicos, como lo hemos descrito con antelación, pero su reglamento, propiamente no hace mención a los mismos, lo que más desarrolla es la figura de la compensación ambiental por cambio de uso de suelo en terreno forestal prevista en la Ley.

5.5. Reglamento de La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental.⁶¹¹

El objeto de a normativa que nos ocupa, es reglamentar lo relativo en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, relativo a la evaluación del impacto ambiental a nivel federal, siendo competente para su aplicación, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Dicha disposición reglamentaria, así como las ya referidas con antelación, tampoco desarrolla un mecanismo o sistema de instrumentos económicos, sino simplemente menciona que la Secretaría promoverá la creación de fondos, fideicomisos u otros instrumentos económicos de carácter financiero, sin establecer mayor detalle al respecto.⁶¹²

5.6. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico.⁶¹³

Como los demás reglamentos mencionados, el presente tiene por objeto, reglamentar las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de ordenamiento ecológico de competencia

⁶¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXVII, No. 16, del lunes 21 de febrero de 2005, pp. 4-43.

⁶¹¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DLX, No. 20, del martes 30 de mayo de 2000. pp. 51-66.

⁶¹² “**Artículo 64.**- La Secretaría promoverá la creación de fondos, fideicomisos u otros instrumentos económicos de carácter financiero, a efecto de canalizar a éstos los recursos que se obtengan en virtud de la aplicación de las disposiciones de la Ley, este Reglamento y los demás ordenamientos que de ella se deriven de manera eficaz y transparente.”

⁶¹³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DXCIX, No. 6, del viernes 8 de agosto de 2003, pp. 39-54.

Federal, así como establecer las bases que deberán regir la actuación del Gobierno Federal, entre otras materia, la determinación de los criterios y mecanismos tendientes a promover la congruencia del ordenamiento ecológico con otros instrumentos de política ambiental, y la suscripción de convenios con los gobiernos de los estados, sus municipios y del Distrito Federal y sus delegaciones para la realización de acciones conjuntas en materia de ordenamiento ecológico.

Los convenios de coordinación que podrá suscribir la Secretaría como producto del proceso de ordenamiento ecológico, sus anexos contendrán como mínimo, entre otros elementos, los mecanismos de financiamiento y demás instrumentos económicos que se utilizarán para el proceso de ordenamiento ecológico, con la facultad de dicha Secretaría de diseñar, aplicar y gestionar los instrumentos económicos previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley, que incentiven la participación de las autoridades y las personas involucradas en cada etapa del proceso de ordenamiento ecológico que corresponda.⁶¹⁴

5.7. Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.⁶¹⁵

El nuevo reglamento de la ley de residuos, no desarrolla supuesto relacionados con instrumentos económicos, sino simplemente que la Secretaría promoverá la creación de fondos, fideicomisos u otros instrumentos económicos de carácter financiero, a efecto de canalizar a éstos los recursos que se obtengan en virtud de la aplicación de las disposiciones de la Ley, del Reglamento y los demás ordenamientos que de ella se deriven, de manera eficaz y transparente, para la remediación de sitios contaminados que ameriten la intervención federal.

Lo anterior se desprende de lo señalado en el artículo 115 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, al establecer que los ingresos que se obtengan de las multas por infracciones a dicha disposición legal, se destinarán a la integración de fondos para la remediación de sitios contaminados que representen un riesgo inminente al ambiente o a la salud.

6. LOS INSTRUMENTOS ECONOMICOS EN LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS AMBIENTALES.

Es importante establecer que la administración pública ejerce su actividad de diversa manera, para alcanzar los fines del estado, entre ellas al emitir acuerdos, decretos, circulares, ejerciendo y emitiendo políticas públicas, las cuales, como ya se

⁶¹⁴ Artículo 1º, 7, 8, y 9 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico.

⁶¹⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXXXVIII, No. 21, del jueves 30 de noviembre de 2006, pp. 513-551.

mencionó, es propiamente la aplicación práctica de la política institucionalizada en nuestra constitución y disposiciones legales.

Entre la política pública ambiental que ha dictado la autoridad ambiental, se puede mencionar diversas disposiciones de carácter general, como son lineamiento, programas, planes, etc.

6.1. Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006.⁶¹⁶

El Programa establece seis pilares de la nueva política ambiental en México: a) Integralidad; b) compromisos de los sectores del Gobierno Federal; c) nueva gestión; d) valoración de los recursos naturales; e) Apego a la legalidad y combate a la impunidad ambiental, y f) participación social y rendición de cuentas.

Describe la situación en la que se encuentra el medio ambiente al iniciar el nuevo siglo, el rumbo que se va a tomar, el destino a donde se pretende llegar y los medios para avanzar hacia el desarrollo sustentable, señalándose de manera general lo siguiente:

⇒ Respecto a la gestión ambiental, hay rezago normativo, no se han diseñado instrumento de fomento para la aplicación de tecnologías limpias mediante instrumentos auxiliares que incentiven la modernización integral de los sectores productivos, ni se compensación para aquéllas que provean servicios ambientales.

La política fiscal aún carece de incentivos claros para fomentar la introducción de tecnologías limpias en sistemas productivos.

⇒ La nueva política ambiental va más allá de un enfoque puramente ecológico y considera que los recursos naturales deben de ser manejados en forma conjunta y no aislada. Promueve la integralidad del medio ambiente, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales y los programas institucionales ambientales y estratégicos de la SEMARNAT, la CNA, la PROFEPA, la CONANP y el INE están vinculados entre sí y son complementarios en cuanto a su visión, estrategia y funcionamiento.

Es necesario reformas al marco legal forestal, para contar con un mejor marco fiscal que impulse, facilite y dé viabilidad al sector y sus cadenas productivas; promover el uso de la tecnología de información para transparentar los programas de apoyos e incentivos que opera la Comisión Nacional Forestal; proponer modificaciones al régimen fiscal orientadas a incentivar el desarrollo del sector en sus cadenas productivas.

⁶¹⁶ Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2000-2006, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México. 2001.

La nueva forma de hacer planeación y gestión ambiental requiere de instrumentos y herramienta, los fiscales federales y financieros son componentes esenciales para contribuir, desde el marco regulatorio, el desarrollo sustentable.

⇒ Para un desarrollo sustentable era necesario reformar las políticas económicas, sociales y ambientales del país.

Bajo la nueva política ambiental de México, el compromiso con el desarrollo sustentable representa una tarea compartida, que en conjunto, las dependencias serán responsables de promover el desarrollo sustentable en sus actividades y programas a través de acciones específicas y metas cuyo desempeño pueda medirse periódicamente.

- Los compromisos específicos relacionados con el desarrollo sustentable de la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** son con el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, que reconoce la existencia de una relación multidimensional entre los aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales que intervienen en el desarrollo sustentable.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002–2006 (PRONAFIDE), programa sectorial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contempla un conjunto de estrategias diseñadas para propiciar un escenario macroeconómico estable en el que se amplíe la capacidad de crecimiento potencial de la economía.

En el PRONAFIDE se reconoce la existencia de una relación multidimensional entre los aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales que intervienen en el desarrollo sustentable. En ese sentido, se advierte que la consecución de los objetivos plasmados en el PND en materia de reducción de la pobreza y en la aceleración del ritmo de crecimiento económico deberá ir acompañada de una estrategia institucional coordinada para preservar el capital ecológico del país y detener el deterioro ambiental. Por ello, el PRONAFIDE acoge explícitamente el compromiso del PND para proteger, conservar y aprovechar sustentablemente los recursos naturales y el medio ambiente.

El PRONAFIDE tiene como prioridades de la política ambiental al agua, bosques, suelo, calidad del aire, biodiversidad, desechos peligrosos, sustancias que agotan la capa de ozono y el cambio climático. También, se indicará que el marco rector de dicha política es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental, se plantearán programas en el ámbito de acción de esta Secretaría y se referirá al lector a conocer las acciones ambientales contenidas en el programa sectorial de la SEMARNAT.

Entre los compromisos específicos que se tienen contemplados están los siguientes:

o En materia de política fiscal La política fiscal será utilizada para impulsar la internalización de externalidades ambientales, es decir, la integración de los costos ambientales en las actividades económicas privadas que no los incorporen. En algunos casos, esto se logrará ajustando los precios de los bienes y servicios del sector público. En otros, se logrará a través de los impuestos ecológicos.

o El principal beneficio de estas medidas será el de inducir el desarrollo sustentable, pero también podrían generar ingresos adicionales. En este caso, se buscará destinar estos ingresos específicamente a programas que contribuyan al desarrollo sustentable. Ya se han logrado avances, entre los que se pueden destacar:

I.- La iniciativa presentada al Congreso en la que se incorporan criterios ambientales a la base *ad valorem* del impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), con el objetivo de fomentar la actualización tecnológica del parque vehicular y así mejorar la calidad del aire en el mediano plazo.

II.- La iniciativa para reformar el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de los elementos naturales marinos de dominio público existentes en las áreas naturales protegidas competencia de la federación, así como el destino específico de los recursos para que los ingresos recaudados se utilicen para la conservación, mantenimiento y vigilancia de dichas áreas que, como bienes de la nación, no cuentan con presupuesto suficiente para su cuidado.

- La **Secretaría de Economía** establece como objetivo para el desarrollo sustentable del Programa de Desarrollo Empresarial busca fomentar el desarrollo y la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias. En este sentido, se plantea el fortalecimiento de las estructuras productivas sustentables, regionales y locales así como el fomento de una industria limpia y la utilización de manera sustentable de los recursos naturales.

Con el objeto de promover el comercio e insertar a las diferentes regiones al crecimiento, el programa promueve el mejoramiento de la infraestructura ambiental, consistente en un mejor servicio de agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, manejo de residuos peligrosos y no peligrosos y servicios ambientales (recolección de basura, reciclaje).

Otro objetivo prioritario del Programa de Desarrollo Empresarial plantea incrementar la competitividad de las empresas y en especial las de menor tamaño a través de las siguientes políticas ambientales:

I.- Implantar programas de ecoeficiencia, en donde se plantean hacer más con menos, utilizando menos recursos y por tanto generando menos residuos, menos descargas y menos emisiones, lo que incide en la competitividad de las empresas y en la protección al ambiente.

II.- Promover la consolidación de esquemas empresariales eficientes para las actividades productivas basados en el manejo, conservación y aprovechamiento de la biodiversidad en las distintas regiones económicas del país.

III.- Contemplar en el desarrollo de proyectos de inversión, el procedimiento de evaluación en materia de impacto ambiental.

IV.- Promover ante las autoridades locales los usos de suelo adecuado para la descentralización productiva hacia los polos alternos de crecimiento.

V.- Promover programas de producción limpia, que aprovechen más eficientemente los recursos naturales, que sustituyan insumos por otros que degraden en menor medida el medio ambiente, que favorezcan el reciclaje, etcétera.

VI.- Fortalecer los mecanismos de promoción de integración de cadenas productivas con el establecimiento de bolsas de residuos, en las que un desecho de una empresa sirva como insumo para otra, fortaleciendo las cadenas productivas, promoviendo el reciclaje y reduciendo la generación de residuos.

• En materia de energía y medio ambiente, la **Secretaría de Energía** se propuso trabajar en nueve líneas estratégicas:

I. Desarrollo de una política energética ambiental.

II. Aprovechamiento del potencial de energía renovable del país.

III. Ahorro y uso eficiente de la energía.

IV. Mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

V. Fuentes renovables en zonas marginadas.

VI. Protección al ambiente.

- Lograr que todas las instalaciones de las entidades del sector cuenten con certificados de industria limpia.
- Revisar la normatividad.
- Participar en comités de normalización y regulación.
- Propiciar el pleno conocimiento de la normatividad ambiental adoptando tecnologías eficientes y limpias, esquemas de autorregulación ambiental y la mejora continua de los procesos industriales.

VII. Combustibles más limpios.

- Realizar un seguimiento detallado de los estándares en cuanto a la calidad de los combustibles a nivel internacional.
- Reducir la cantidad de azufre en los combustibles y mejorar la calidad del octanaje de la gasolina.
- Reducir los consumos de combustóleo por gas natural en las centrales eléctricas en operación.
- Sustituir equipo de control y quemadores de acuerdo a los programas respectivos.

VIII. Empresas de excelencia y conciencia ambiental.

IX. Proyectos energéticos socialmente sustentables.

⇒ Que resulta imprescindible crear y consolidar los mecanismos e instrumentos necesarios par aterrizar, entonos los ámbitos y sectores que participan en la construcción del desarrollo sustentable, los principios rectores de la nueva política ambiental.

La instrumentación del cambio en la nueva política ambiental deberá centrarse en tres elementos claves que requieren la participación corresponsable, tanto de las autoridades de los tres ámbitos de gobierno y de los tres Poderes de la Unión, así como de todos los sectores sociales directa o indirectamente involucrados en la gestión ambiental:

1. La reforma legal que impulsará la SEMARNAT tiene como objetivos principales garantizar el acceso efectivo a la justicia en materia ambiental; aplicar el enfoque de manejo integral de cuencas; valorar económica y socialmente los recursos naturales y los servicios ambientales; aportar los elementos necesarios para la descentralización efectiva y ordenada de la gestión ambiental en los tres órdenes de gobierno; vincular la acción de los distintos poderes que integran nuestro gobierno y, en general, adaptar los instrumentos legales existentes a las necesidades cambiantes de nuestro país.

2. La transversalidad de la política ambiental compromete no sólo acciones, sino financiamientos concretos y suficientes para llevarlas a cabo. Así, en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales se establecen las bases para equilibrar los recursos presupuestales.

3. La participación social es un elemento indispensable para la consolidación de los principios rectores de la gestión ambiental nacional. En este sentido, uno de los imperativos ineludibles de la nueva política ambiental, consiste en la apertura de

espacios, vías y mecanismos que garanticen la participación responsable de los miembros de todos los sectores sociales interesados en la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico. Serán una prioridad, la creación y consolidación de alianzas y convenios de concertación con las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno y dependencias de la administración pública, y los sectores estratégicos de la sociedad.

En materia de reforma fiscal y política ambiental:

1. La SEMARNAT trabajará conjuntamente con la SHCP para que ésta desarrolle y aplique instrumentos fiscales que sirvan para alcanzar las metas de la política ambiental.

2. A través de la Ley Federal de Derechos es posible establecer cobros por el uso de recursos naturales y servicios ambientales cuando estos son propiedad de la nación. También es posible establecer impuestos ambientales que modifiquen los precios enfrentados por hogares y empresas al tomar sus decisiones de producción y consumo de tal manera que se sigan patrones más sustentables. La autoridad hacendaria se asegurará que toda iniciativa en que se trabaje sea compatible con la política fiscal general y así las iniciativas de Reforma Fiscal no sólo ayudarán a alcanzar las metas redistributivas sino serán un instrumento muy valioso para la política ambiental.

3. Se explora la posibilidad de que, en algunos casos, se le de un destino específico a lo recaudado para que regrese directamente a mantener el recurso natural que es la base de la actividad económica a la cual se le cobra el derecho y que así haya una correspondencia directa entre el nivel de uso y el esfuerzo de conservación. En otros casos, por ejemplo cuando la recaudación sea mínima o no se pueda dar destino específico, la señal de costo ambiental internalizado ya contribuye significativamente a alcanzar los objetivos ambientales.

4. Las áreas de oportunidad son muchas, pero se debe trabajar en el costo de recursos naturales propiedad de la nación, en el aprovechamiento turístico en zonas federales y en el aprovechamiento extractivo y no extractivo de vida silvestre. También son fundamentales impuestos que manden señales a adquirir equipo con mejor desempeño ambiental.

Las propuestas específicas en este ámbito están relacionadas con:

- La iniciativa presentada al Congreso en la que se incorporan criterios ambientales a la base ad valorem del impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), con el objetivo de fomentar la actualización tecnológica del parque vehicular y así mejorar la calidad del aire en el mediano plazo.

- La iniciativa para reformar el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de los elementos naturales marinos de dominio público existentes en las áreas naturales protegidas competencia de la federación, así como el destino específico de los recursos para que los ingresos recaudados se utilicen para la conservación, mantenimiento y vigilancia de dichas áreas que, como bienes de la nación, no cuentan con presupuesto suficiente para su cuidado.

6.2. Programa Nacional Hidráulico 2001-2006.⁶¹⁷

El programa establece que el agua es un recurso vital para el crecimiento económico y el bienestar social, y el manejo racional del recurso es esencial para la preservación del medio ambiente. Por tanto, los objetivos del Programa Nacional Hidráulico 2001-2006 deberán contribuir en forma decisiva a la consecución de los principales objetivos rectores del PND. Así, la CNA, ha orientado el PNH hacia seis objetivos nacionales:

1. *Fomentar el uso eficiente del agua en la producción agrícola.*
2. *Fomentar la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.*
3. *Lograr el manejo integral y sustentable del agua en cuencas y acuíferos.*
4. *Promover el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico.*
5. *Consolidar la participación de los usuarios y la sociedad organizada en el manejo del agua y promover la cultura de su buen uso.*
6. *Disminuir los riesgos y atender los efectos de inundaciones y sequías.*

La administración de 2000 a 2006 definió los lineamientos de política hidráulica que se llevarían a la práctica mediante mecanismos de cuatro tipos: regulatorios, económicos, tecnológicos y de participación social.

- Mecanismos económicos y financieros:

La solución del problema financiero que enfrenta la sociedad para atender sus demandas en relación con el agua es también punto central de la nueva política.

La baja capacidad financiera que presentan tanto los servicios municipales de agua potable y alcantarillado como los distritos de riego ha afectado también su capacidad

⁶¹⁷ COMISION NACIONAL DEL AGUA. *Programa Nacional Hidráulico 2001-2006*. CNA. México. 2001. p. 85.

técnica y administrativa, reduciendo con ello la posibilidad de un manejo autónomo y sustentable.

Como punto central de las estrategias para alcanzar un aprovechamiento del agua eficiente, equitativo y ambientalmente aceptable, se refuerza el concepto del agua como un bien económico en sustitución del concepto del agua como un bien libre. De ahí que la política hidráulica comprenda la introducción de sistemas de precios y otros incentivos económicos.

De igual forma dicha política estableció dos vertientes principales:

a) Una mayor participación de la sociedad en el financiamiento de las obras y acciones que la benefician, lo que induciría un uso más eficiente del agua por la vía de precios e incentivos económicos.

b) Un conjunto de políticas y medidas encaminadas a sanear y fortalecer las finanzas de los sistemas usuarios con el objetivo de lograr su autosuficiencia financiera en el corto y mediano plazos, principalmente por medio de sistemas tarifarios que permitan recuperar el costo total de los servicios que proporcionan.

La instrumentación de criterios económicos en la administración del agua tiene su punto de partida en la Ley Federal de Derechos vigente, dentro de la cual se establece el pago de derechos por el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, así como el pago de derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público como cuerpos receptores de descargas de aguas residuales. Se introducen así dos principios básicos, primero que el agua tiene un valor económico en función de su disponibilidad y segundo, «el que contamina, paga»

A medida que aumenta la recaudación, se consolida un sistema que permite el financiamiento de los programas y acciones del sector agua. La misma recaudación propicia un mayor flujo de recursos al constituirse en contraparte de créditos concertados con la banca de fomento, o bien, al formar parte de paquetes financieros con la participación de los gobiernos estatales y municipales, los usuarios o beneficiarios, y la iniciativa privada.

Asimismo, la legislación fiscal establece los aprovechamientos (cuotas o tarifas) que deben cubrir los usuarios de los servicios hidráulicos que preste la Federación, con objeto de recuperar totalmente los costos de operación conservación y mantenimiento relacionados con el suministro de agua a centros de población, industrias o distritos de riego.

Por otro lado, la Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica⁶¹⁸ se constituye en el instrumento para la recuperación de

⁶¹⁸ <http://www.semarnat.gob.mx>

las inversiones federales en materia de infraestructura hidráulica que beneficia en forma directa a personas físicas o morales.

6.3. Programa Nacional Forestal.⁶¹⁹

En el Programa Nación Forestal al establecer el análisis del sector, señala que no existe un esquema general de financiamiento que aglutine los subsidios, los créditos y los mecanismos de autofinanciamiento.

No existe un organismo que dé congruencia a los recursos que concurren al sector y que promueva su captación. Los mecanismos de estímulos específicos (PRODEFOR, PROCYMAF, PRODEPLAN) son pocos y muy recientes y no se ha propiciado la mezcla de recursos. Además, no son adecuados para diferentes situaciones.

Las reglas de operación del PRODEFOR tienen un número limitado de conceptos de apoyo. Falta también mayor flexibilidad en las mismas para atender casos especiales de beneficio regional. La inversión privada prácticamente no existe por inseguridad en la recuperación de la inversión.

En relación con los objetivos señalados en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se presentan siete prioridades institucionales para el desarrollo forestal sustentable que se han definido para el periodo 2001-2006:

1. Contar con un plan general de largo plazo, evaluado y ajustado permanentemente, que dé rumbo y grandes definiciones
2. Reforma al marco jurídico forestal.
3. Consolidar un sistema de información confiable, abierto y ágil que permita tomar decisiones de calidad en todos los ámbitos del sector.
4. Impactar favorablemente en la calidad de vida de las personas aprovechando las oportunidades que nos brinda el desarrollo forestal sustentable, las plantaciones comerciales y la restauración de ecosistemas.
5. Elevar la cultura forestal en el país para afianzar la participación permanente y responsable de la sociedad en el desarrollo sustentable.
6. Elevar la productividad y competitividad del sector en todas sus cadenas de tal manera que se aprovechen eficazmente las ventajas comparativas con que contamos en el entorno global.

⁶¹⁹ SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. *Programa Nacional Forestal 2001-2006*. México. 2001. p. 50.

7. Lograr consensos en acciones conjuntas con estados, municipios e instituciones públicas y sociales para crear mercado de servicios ambientales, mejorar el manejo de cuencas y un renovado federalismo forestal, de tal forma que entre todos garanticemos al país agua, suelo y bosques.

Como objetivos y estrategias señalan lo siguiente:

Tema: Mecanismos financieros.

Objetivos: 1) Activar la capacidad de financiamiento del sector forestal; 2) Establecer incentivos suficientes para financiar las diversas actividades del sector forestal; 3) Promover una mayor inversión privada y social nacional e internacional para las actividades del sector forestal.

Estrategia: a) Desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y restauración en materia forestal; b) Impulsar la corresponsabilidad de los estados para financiar proyectos forestales; c) Implementar nuevos esquemas para el financiamiento forestal; d) Promover apoyos de la banca comercial, de desarrollo y de otras opciones de financiamiento para las actividad forestal.

Líneas de acción: Coadyuvar a desarrollar el mercado de servicios ambientales; Elaborar propuesta de incentivos fiscales; Promover la creación de fideicomisos estatales y regionales; Gestión de créditos, donativos, asignaciones nacionales e internacionales; creación y promoción del Fondo Nacional Forestal; Promover los créditos de avio, refaccionario e impulsar el seguro forestal.

6.4. Programa de Áreas Naturales Protegidas.⁶²⁰

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas para el cumplimiento de sus atribuciones, retoma las líneas de la nueva política ambiental planteada por la Semarnat, a la que se integran en forma conjunta las ínterrelaciones existentes entre agua, aire, suelo, recursos forestales y componentes de la diversidad biológica, con los aspectos sociales y económicos de las poblaciones presentes en las regiones prioritarias para la conservación.

A fin de atender la totalidad de aspectos integrados en la nueva política ambiental, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas se ha planteado los siguientes objetivos y estrategias:

Objetivo General

•Conservar el patrimonio natural de México y los procesos ecológicos a través de las ANP y los Programas de Desarrollo Regional Sustentable en Regiones Prioritarias

⁶²⁰ <http://www.conanp.gob.mx/programa>.

para la Conservación, asegurando una adecuada cobertura y representatividad biológica.

Objetivos Particulares

- Consolidar las Regiones Prioritarias para la Conservación, como zonas para la instrumentación de modelos alternos de organización, en las que se conjuguen las metas de la conservación con las del bienestar social.

- Promover el uso de los ecosistemas, sus bienes y servicios, con criterios de sustentabilidad, involucrando a los grupos indígenas y rurales en el diseño, propiedad y operación de actividades productivas.

Para el logro de estos objetivos y como resultado de los procesos de planeación estratégica de la Comisión se propusieron atender entre otros, la siguiente pauta estratégica:

Incentivos.

Desarrollo de instrumentos económicos directos e indirectos para el pago de servicios ambientales, y de incentivos a gobiernos estatales y municipales, empresas privadas, organizaciones sociales, comunidades locales y particulares por la protección in situ, por el manejo de ecosistemas, y por la incorporación de tierras privadas a modelos de conservación.

Como resultado de los procesos de planeación estratégica de la Comisión, se definieron dos proyectos especiales integradores de consolidación: Áreas Naturales Protegidas y Programas de Desarrollo Regional Sustentable.

El Proyecto de Consolidación de Programas de Desarrollo Regional Sustentable, que tiene como propósito aplicar recursos económicos en localidades y municipios en los que se presenta una alta y frágil biodiversidad y al mismo tiempo condiciones de pobreza y pobreza extrema de sus poblaciones, cuenta con las siguientes estrategias:

- Elaborar modelos de desarrollo regional como instrumentos normativos y regulatorios.
- Promover la aplicación del ordenamiento territorial a nivel microregional y comunitario.
- Dirigir hacia las comunidades, programas de capacitación y transferencia de tecnología.

Actualmente se cuenta con cerca de 400 personas contratadas con recursos fiscales al servicio de las ANP; de ellas 260 están incorporadas en la atención de 60 ANP (con plantillas

básicas de personal), y el remanente en proyectos de consolidación y administración en oficinas centrales. Por cada hectárea de ANP se invierten, incluyendo el personal adscrito, poco menos de \$10.00 MN por año (a valor en pesos de 2001), lo cual representa tan sólo entre el 20 y el 25% de lo deseable, con base en la experiencia internacional en países en desarrollo.

Aunado al déficit de recursos presupuestales disponibles para la atención de las áreas, no se han aprovechado de manera económica las áreas protegidas para que suplan parcialmente sus necesidades a través del cobro de derechos y servicios, especialmente paisajísticos y turísticos, que se puedan incrementar de manera extrapresupuestal. Cambios recientes en la legislación hacendaria ofrecen la oportunidad de que las propias áreas generen en promedio hasta un 25% del presupuesto de la Comisión, de hecho, una docena de ellas pueden ser 100% autosuficientes.

Los Proders integrados a las labores de manejo y conservación para el desarrollo en Regiones Prioritarias para la Conservación y apoyando a los problemas de manejo en ANP tienen el potencial para hacer incidir otros recursos sectoriales en estas áreas de importancia para la conservación, y así lograr la alineación de políticas públicas hacia la sostenibilidad. Sólo así puede convertirse en un modelo de desarrollo sustentable con efectos a nivel regional.

Para hacer efectivos los compromisos asumidos nos guiaremos y organizaremos por diez pautas estratégicas; mismas que hemos desarrollado de manera prospectiva con base en las amenazas y oportunidades actuales, y en la experiencia y capacidades que como institución y como sociedad poseemos. En ellas se dan indicaciones de los programas, acciones y proyectos que estaremos realizando y que se describen más explícitamente en los apartados subsecuentes.

Estimularemos el desarrollo de instrumentos económicos directos e indirectos, con características cualitativas y cuantitativas para el pago de servicios ambientales, o de incentivos, a gobiernos estatales, empresas privadas, organizaciones sociales, a las comunidades locales y particulares, dando lugar a una postura más positiva frente a la existencia de áreas naturales protegidas en sus territorios.

Los Proders, y de la misma forma todos los proyectos que se apliquen en beneficio de las comunidades en colaboración con Conafor, Conaza, Sagarpa, Sedesol, Fonatur, Sectur, etc., también deben verse como incentivos y no como subsidios como se llaman actualmente. Al orientar las políticas públicas y el ejercicio del gasto hacia la sostenibilidad y con plena participación de las comunidades, se está dando un reconocimiento y mínima reciprocidad expresa de la sociedad a la labor que quienes están asentados en las regiones prioritarias para la conservación realizan en mantener los bienes y servicios ecológicos.

6.5 Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad.⁶²¹

La tarea de incorporar el criterio de equidad de género y medio ambiente en la formulación de políticas, en los procesos de planificación y en la instrumentación de programas y proyectos, implica definir estrategias que reconozcan explícitamente los roles diferenciados de mujeres y hombre en la vida social y económica, así como la relación de ambos géneros en el manejo y conservación de los recursos naturales.

El Programa tiene como objetivo general, incorporar la perspectiva de género en la política ambiental, mediante mecanismos de participación social que promuevan la equidad entre las mujeres y los hombres, en relación al acceso, uso, manejo, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Se fija como meta, el apoyar proyectos y acciones que promuevan la equidad de género y etnia en la gestión y conservación de los recursos naturales.

6.6. Programa para los Pueblos Indígenas.⁶²²

La SEMARNAT a través del Programa para los Pueblos Indígenas, ha desarrollado mecanismos para impulsar la equidad de estos pueblos en el acceso y reparto de los beneficios que proveen los ecosistemas y elementos naturales, así como el respecto a los sistemas normativos indígenas relacionados con el acceso, uso, manejo, control y aprovechamiento de los recursos naturales.

Tiene como objetivo general, el coadyuvar en el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos indígenas, a través diversas acciones que incidan en el manejo, conservación y aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales y de la biodiversidad existente en sus territorios, rescatando y revalorando sus conocimiento así como respetando y protegiendo su propiedad intelectual.

Por lo que se establece como meta, apoyar proyectos y acciones que promuevan la equidad de género y etnia en la gestión y conservación de los recursos naturales.

6.7 Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal.⁶²³

En el marco de la política ambiental adoptada por esta administración, se considera que el compromiso con el desarrollo sustentable debe traducirse en una tarea compartida por la SEMARNAT y diversas secretarías e instituciones federales responsables de los distintos sectores de la economía. Esto significa, que en

⁶²¹ <http://www.semarnat.gob.mx>.

⁶²² <http://www.semarnat.gob.mx>.

⁶²³ <http://www.semarnat.gob.mx>.

conjunto, estas dependencias serán responsables de promover el desarrollo sustentable en sus actividades y programas a través de acciones específicas y metas cuyo desempeño pueda medirse periódicamente.

Para el Gobierno Federal, la transversalidad de políticas públicas para el desarrollo sustentable representa una estrategia y una meta prioritaria. Es una estrategia porque aún cuando la responsabilidad federal de detener y revertir los procesos de contaminación ambiental y degradación ecológica en el país recae institucionalmente en la SEMARNAT y en sus órganos sectorizados, también es cierto que resulta imprescindible la construcción de acuerdos básicos y de compromisos explícitos entre diferentes secretarías y entidades de los gobiernos federal, estatales y locales, cuyas políticas influyen y regulan el uso del territorio nacional y de la diversidad de sus ecosistemas, regiones y recursos naturales.

También representa una meta debido a que su propósito es que el mejoramiento y la consolidación de la coordinación interinstitucional tanto como de la integración intersectorial se traduzcan en resultados medibles en favor del desarrollo sustentable. Esta meta se expresó durante 2004 mediante el cumplimiento de acciones y/o proyectos con resultados significativos que se han comprometido con 32 instituciones del Gobierno Federal.

El instrumento mediante el cual se han venido acordando tales acciones y/o proyectos es el conjunto de agendas de transversalidad que la SEMARNAT impulsa conjuntamente con las demás secretarías y entidades federales. Estas agendas, además, han permitido el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de las acciones y/o proyectos aludidos.

Objetivos

1. Incorporar la variable ambiental en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales en todos los órdenes de gobierno, sectores económicos y sociedad.

2. Fortalecer el federalismo y asegurar la atención integral de los asuntos ambientales con la participación de los actores locales 3. Asegurar el cumplimiento cabal de las disposiciones legales en materia ambiental, involucrando a la sociedad en su comprensión y observancia.

La meta del programa es obtener resultados significativos y adicionales derivados de la transversalidad de acciones y/o proyectos impulsados entre los gobiernos federal y estatales para promover el desarrollo sustentable.

6.8. Programa Estratégico para Contribuir a detener y revertir la contaminación de los sistemas que sostienen la vida (aire, agua y suelo).⁶²⁴

El detener y revertir la contaminación es un objetivo de largo plazo que requiere de una amplia participación y organización de todos los sectores en torno a acciones públicas claramente definidas.

El Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001 – 2006 (PNMAyRN), asume esta prioridad y la expresa en el Programa Estratégico 1: *Detener y revertir la contaminación de los sistemas que sostienen la vida (agua, aire y suelo).*

Por otra parte, las medidas que se tomen para la protección de los recursos naturales y su aprovechamiento deben considerar su interrelación sistémica y funcional y siempre buscando mantener su propio equilibrio. Así que para adoptar cualquier medida para lograr el equilibrio ecológico hay que tomar en consideración la capacidad de los ecosistemas para producir recursos y asimilar desechos. Debemos asegurarnos de no sobrepasar esta capacidad de carga, ya que de lo contrario se perderá cualquier oportunidad de preservar el patrimonio natural de nuestro país para generaciones futuras.

Independientemente de las acciones que en el marco de este programa llevan a cabo diferentes áreas y órganos del sector, diferentes dependencias de la APF han comprometido acciones específicas en las agendas de transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable que inciden en el objetivo de detener y revertir la contaminación del aire, agua y suelo, como se puede apreciar en el documento del Programa para Promover el desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal.

Objetivo General:

Contribuir a detener y revertir los procesos de contaminación de los sistemas que sostienen la vida (agua, aire y suelo) para un desarrollo sustentable, con la participación corresponsable de la sociedad.

Objetivos Específicos:

1. Contribuir a detener y revertir la contaminación de los recursos agua, aire y suelo con el propósito de garantizar su conservación para las generaciones futuras.

2. Establecer criterios y lineamientos para asegurar el manejo integral del agua, aire y suelo.

⁶²⁴ <http://www.semarnat.gob.mx>.

3. Asegurar el cumplimiento de las leyes, normas y reglamentos ambientales.
4. Recuperar causas de ríos, lagos, cuencas hidrológicas y mantos acuíferos de fuentes de contaminación.
5. Recuperar y reutilizar aguas residuales de uso agrícola.
6. Lograr la participación corresponsable, activa e informada de la sociedad, los grupos organizados de los sectores académicos, sociales y privados, entre otros, en materia de reversión y detención de la contaminación del agua, aire y suelo.

6.9. Lineamientos para el otorgamiento de subsidios del Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad.⁶²⁵

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha identificado una serie de necesidades, consistentes en:

- a) Promover condiciones justas y eficaces para el acceso, uso y disfrute de los recursos naturales, productivos, económicos, organizativos y culturales de la población femenina.
- b) Potenciar y dar cauce a las capacidades individuales y colectivas de las mujeres para decidir y activar los espacios de su vida personal, familiar y comunitaria fortaleciendo su participación plena y efectiva en la gestión ambiental.
- c) Privilegiar acciones afirmativas para abatir los rezagos de capacitación, acceso a infraestructura y tecnologías apropiadas y eficientes que reduzcan sus cargas de trabajo.

Como respuesta a las necesidades, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), a través de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (Ucpast), emite los “*Lineamientos para el otorgamiento de subsidios del Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad*”, a través del otorgamiento de subsidios que permitan iniciar, dar continuidad o consolidar procesos de integración y fortalecimiento organizativo, así como desarrollar habilidades para la gestión de proyectos de manejo sustentable, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, que además les de la oportunidad de mejorar su condición económica y posición social, sin importar su condición étnica, civil, generacional y creencia religiosa.

⁶²⁵ SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *Lineamientos para el otorgamiento de subsidios del Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad*. Ejercicio 2006, Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad. México, Abril 2006. p. 3.

El Objetivo General de dicho los lineamientos, es apoyar a grupos de mujeres a través de otorgar subsidios de capacitación y/o inversión para proyectos de manejo sustentable, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales que contribuyan a detener y revertir el deterioro ambiental ocasionado por un manejo inadecuado de los recursos naturales

Objetivos Especiales son:

i) Promover a través de la capacitación el desarrollo de habilidades técnicas, de organización y de gestión de los grupos de mujeres en el manejo sustentable, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.

ii) Consolidar procesos productivos que mejoren la calidad de vida de las mujeres y sus familias a través del manejo sustentable, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.

iii) Facilitar el intercambio de experiencias exitosas en el manejo sustentable, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.⁶²⁶

Los Subsidios se otorgarán para la ejecución de lo proyectos en:

- **CAPACITACIÓN:** apoyos para la realización de cursos y talleres asociados a un proyecto comunitario de manejo sustentable, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.
- **INVERSIÓN:** apoyos para la contratación de asistencia técnica y ejecución de un proyecto comunitario de manejo sustentable, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.⁶²⁷

Los subsidios de capacitación e inversión se otorgarán a los proyectos que aborden los siguientes temas:

- Agroecología, apicultura orgánica y ganadería alternativa.
- Saneamiento ambiental y salud comunitaria.
- Restauración y conservación de suelos y agua.
- Ecoturismo.

⁶²⁶ SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *Lineamientos para el otorgamiento de subsidios del Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad*. Ejercicio 2006, Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad. México, Abril 2006. pp. 4-5.

⁶²⁷ SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *Lineamientos para el otorgamiento de subsidios del Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad*. Ejercicio 2006, Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad. México, Abril 2006. pp. 5-6.

6.10. Reglas de Operación de los Programas de Desarrollo Forestal.^{628 629}

El contenido de estas Reglas de Operación sustituye a las Reglas de Operación de los siguientes Programas:

- Programa de Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN);
- Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF);
- Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR);
- Programa de Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH);
- Programa para Desarrollar el Mercado de Servicios Ambientales por Captura de Carbono, de Protección a la Biodiversidad y los derivados del establecimiento y mejoramiento de Sistemas Agroforestales (PSA-CABSA).

Se señala que es responsabilidad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Comisión Nacional Forestal, conducir la política nacional de desarrollo forestal sustentable y definir los lineamientos necesarios para el cumplimiento e implantación de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y su Reglamento, así como diseñar y definir estímulos e incentivos económicos en materia forestal y expedir las Reglas de Operación que contengan los lineamientos para su aplicación.

Adicionan a estas Reglas de Operación los conceptos de apoyo siguientes:

- Cadenas productivas, y
- Prevención y Combate de Incendios Forestales.

Estas Reglas de Operación establecen las normas y procedimientos de aplicación general que se deberán observar en la operación, asignación y ejecución de los apoyos federales a cargo de la Comisión Nacional Forestal, con la participación que en su caso corresponda a los Gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal y municipales, y tienen por objeto:

- Impulsar la planeación y organización forestal, incrementar la producción y productividad de los recursos forestales, su conservación y restauración, así

⁶²⁸ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXXIX No. 11, Tercera Sección, del jueves 16 de febrero de 2006, pp. 299 y ss.

⁶²⁹ Se derogaron por acuerdo por el que se expidieron las Reglas de Operación del Programa Pro-Arbol de la Comisión Nacional Forestal. Ver nota de pie de página número 632.

como elevar el nivel de competitividad del sector para contribuir a mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

- Dar cumplimiento a las atribuciones otorgadas a la Comisión Nacional Forestal por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y su Reglamento, el Programa Nacional Forestal 2001-2006 y el Programa Estratégico Forestal 2025, así como a las demás disposiciones normativas aplicables.

Categorías para el otorgamiento de apoyos:

- Planeación y organización forestal.
- Producción y productividad forestal.
- Conservación y restauración forestal.
- Incremento del nivel de competitividad.

Se establece que los apoyos se entregarán preferentemente por medio de depósito bancario en la cuenta que para tal efecto señalen los beneficiarios en la solicitud de apoyo.

6.11. Reglas de Operación para el Programa de Desarrollo Regional Sustentable.⁶³⁰

Las Reglas establecen que el artículo 28, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que se podrán otorgar subsidios con recursos federales a actividades que sean prioritarias, cuando tales subsidios sean generales, de carácter temporal y no afecten las finanzas de la Nación.

De igual forma expresa que, en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales le corresponde fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, estableciendo como uno de sus grandes objetivos el de inducir el factor de la sustentabilidad en el desarrollo ambiental nacional, a través de la ejecución de acciones que permitan lograr un crecimiento económico sostenido, contrarrestar la pobreza y evitar que continúe el deterioro de la base natural del desarrollo.

Que en congruencia con este objetivo general, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

⁶³⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXLI, No. 17, del lunes 26 de febrero de 2007, primera y segunda sección, pp. 27-74.

reconoce la existencia y la importancia de los servicios ambientales que representan las Áreas Naturales Protegidas y otras regiones prioritarias para la conservación para la realización de actividades productivas y de consumo, entre los que se encuentran la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, la existencia de paisajes atractivos y el ecoturismo, la protección de cuencas hidrográficas y la recarga de acuíferos, ya que existe la voluntad de promover su protección y conservación mediante el Programa de Desarrollo Regional Sustentable como un instrumento de la política de conservación que busca impulsar procesos de tránsito hacia el desarrollo sustentable, que conlleven al cuidado y mejoramiento del medio ambiente, mediante una propuesta de atención integral.

Por lo que de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, es responsabilidad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales instrumentar los mecanismos que aseguren que los subsidios serán entregados a sus destinatarios; y que serán ejercidos de manera eficiente, así como establecer los lineamientos que permitan sus beneficios económicos y sociales, por lo que se expide el Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Programa de Desarrollo Regional Sustentable.

Su Objetivo General de las Reglas de Operación para el Programa de Desarrollo Regional Sustentable, es impulsar un modelo de planeación regional descentralizada, participativa y democrática, que conduzca hacia procesos de desarrollo sustentable, en los que la utilización de los recursos naturales locales contribuya a disminuir la pobreza, a impulsar el crecimiento productivo y al aumento de los ingresos de los habitantes en las Regiones Prioritarias, desde un enfoque de planeación de mediano plazo.

Se especifica que durante la evaluación técnica, económica y financiera de las solicitudes, se deberán considerar de manera igualitaria las presentadas por mujeres, hombre y grupos indígenas, con la finalidad de determinar el orden de prioridad para acceder a los subsidios.

Los apoyos del Proders se otorgarán para los conceptos siguientes:

I. Estudios Técnicos: Consisten en la elaboración o actualización de estudios que constituyan herramientas de planeación y programación en torno a estrategias y líneas de acción para la conservación y el desarrollo sustentable de las comunidades en las Regiones Prioritarias. Las características de estos Estudios Técnicos se describen en el Anexo número 2 de las presentes Reglas.

II. Proyectos Comunitarios: Es el establecimiento, construcción y/o conservación de la infraestructura ambiental y productiva, mismos que se definen en el Anexo número 2 de las presentes Reglas.

III. Capacitación Comunitaria: Apoyos que tendrán la finalidad de realizar cursos y/o talleres de capacitación. Las actividades de este concepto se definen en el Anexo número 2 de las presentes Reglas.

Para el Ejercicio Fiscal (2007) se otorgaron apoyos, a través de este instrumento a cada beneficiario hasta por \$1'160,000.00 (Un millón ciento sesenta mil pesos 00/100 M. N.) como monto máximo anual, independientemente del número de conceptos que se subsidien, siempre y cuando el monto máximo de cada actividad se encuentre dentro de los costos unitarios máximos y límites señalados en el Anexo número 2 de las presentes Reglas, y se cuente con la disponibilidad de recursos del programa.

Los recursos a que se refiere el numeral 3.1 de las presentes Reglas, se destinarán en una proporción de hasta un 27% como máximo para la ejecución de Estudios Técnicos y Capacitación Comunitaria, y al menos un 61% para la ejecución de los Proyectos Comunitarios, de la proporción restante, hasta un 10% como máximo, se destinará exclusivamente a cubrir los gastos de operación que deba realizar la Dirección del ANP y la Comisión Nacional en la promoción, concertación, asistencia técnica, seguimiento y/o supervisión, de los recursos apoyados con base en las presentes Reglas; y hasta un 2% como máximo, se destinará para cubrir los gastos que realizará la Comisión Nacional correspondientes a la evaluación externa del impacto del Programa.

Las formas de pago para Proyectos Comunitarios, la Dirección del ANP, la Dirección Regional o la Delegación Federal, según corresponda pagará los recursos a los Beneficiarios con base en lo dispuesto en el convenio de concertación que para Proyectos Comunitarios se suscriba, de conformidad con las presentes Reglas, atendiéndose los aspectos siguientes:

I. Se pagará hasta el 50% del apoyo a la firma del convenio de concertación de las obras o acciones que hayan sido autorizadas.

II. El porcentaje restante se pagará en ministraciones contra el avance de las obras, cabalmente documentado por los Beneficiarios, y de las verificaciones de campo que al efecto realice el personal de la Dirección del ANP o la Dirección Regional o la Delegación Federal, según corresponda.

III. El cumplimiento del calendario de trabajo programado para cada concepto que haya sido autorizado.

Con la finalidad de asegurar la calidad de los Estudios Técnicos y Cursos de Capacitación, así como garantizar una eficiente y eficaz aplicación de los recursos, la Dirección del ANP o la Dirección Regional o la Delegación Federal, según corresponda pagará al prestador de servicios los recursos establecidos en el convenio de concertación tripartita que para tal efecto se celebre, de conformidad

con el formato contenido en el Anexo número 4 de las presentes Reglas, mediante la presentación de la documentación correspondiente, atendiéndose los aspectos siguientes:

I. Se pagará hasta el 50% del apoyo a la firma del convenio de concertación del Estudio Técnico o Curso de Capacitación que haya sido autorizado.

II. El porcentaje restante se pagará en ministraciones contra el avance de los trabajos, cabalmente documentados por el prestador de servicios ante el personal de la Dirección del ANP o la Dirección Regional o la Delegación Federal, según corresponda.

III. El cumplimiento del calendario de trabajo programado.

Cuando se trate de apoyos para asistir a talleres o cursos de capacitación, organizados de manera coordinada con otras dependencias, la Dirección del ANP firmará un convenio de concertación con los representantes comunitarios, donde se especificará con detalle las características de los apoyos del evento al que asistirán, así como el compromiso de entregar la documentación comprobatoria de asistencia al mismo.

Los mecanismos normativos y administrativos previstos en la legislación ambiental, remiten y se sujeta a lo establecido, en términos generales, a lo establecido en las disposiciones fiscales.

6.12. Reglas de Operación del Programa Pro-Árbol de la Comisión Nacional Forestal.⁶³¹

Las Reglas de Operación del Programa Pro-Árbol de la Comisión Nacional Forestal, establecen las normas y procedimientos de aplicación general que se deberán observar en la operación, asignación y ejecución de los apoyos federales a cargo de la Comisión Nacional Forestal, con la participación que en su caso corresponda a los Gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal y municipales, y tienen por objeto:

- Disminuir los índices de pobreza y marginación en áreas forestales, mediante la inducción a un manejo y uso adecuado de sus recursos naturales.
- Generar desarrollo y expansión económica a partir de la valoración, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos de los bosques, selvas y la vegetación de las zonas áridas.

⁶³¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXLI, No. 13, segunda sección, del Martes 20 de febrero de 2007, pp. 115-90.

- Impulsar la planeación y organización forestal, incrementar la producción y productividad de los recursos forestales, su conservación y restauración, así como elevar el nivel de competitividad del sector para contribuir a mejorar la calidad de vida de los mexicanos.
- Dar cumplimiento a las atribuciones otorgadas a la Comisión Nacional Forestal por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y su Reglamento, el Programa Nacional Forestal y el Programa Estratégico Forestal, así como a las demás disposiciones normativas aplicables.

Las personas que se considerarán como elegibles para obtener los apoyos de la Comisión Nacional Forestal son:

- Las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que sean propietarios o poseedores de terrenos forestales, preferentemente forestales o temporalmente forestales.
- Los apoyos deberán ser otorgados sin distinción de género, raza, etnia, credo religioso, condición socioeconómica u otra causa que implique discriminación, a los solicitantes que cumplan con los requisitos que se señalan las Reglas.

Las Reglas de Operación del Programa, establece una serie de Categorías para el otorgamiento de apoyos, que son las siguientes:

1) Planeación y organización forestal:

Estudios regionales forestales: Destinados a la elaboración del instrumento técnico de planeación y seguimiento que describe las acciones y procedimientos de manejo forestal relativos a las unidades de manejo forestal, para apoyar el manejo de los predios que las integran.

Programas de manejo forestal: Destinados a la elaboración del instrumento técnico de planeación y seguimiento que describe las acciones y procedimientos de manejo forestal sustentable, considerando el apoyo exclusivamente para la superficie propuesta para el manejo forestal.

Ordenamiento y organización forestal: Destinados a promover el ordenamiento de las superficies forestales y la organización de sus habitantes.

2) Producción y productividad forestal:

Ejecución de programas de manejo forestal: Apoyos destinados a la ejecución del Programa de Manejo Forestal, incluyendo todas las actividades que se señalan en el programa de manejo forestal maderable o no maderable;

además de: corte, troceo, arrime y limpia de monte en lo maderable o en la recolección, corte y secado en lo no maderable, así como otras actividades propias de la ejecución de un programa autorizado por la Secretaría.

Cultivo forestal: Destinados a la realización de prácticas de manejo silvícola para incrementar la productividad de los recursos forestales, tales como preaclareos, podas y el cultivo de acahuales.

Diversificación del uso de terrenos forestales: Destinados al uso, manejo y aprovechamiento de los recursos asociados a los ecosistemas forestales y los subproductos de los recursos forestales, y

Plantaciones forestales comerciales: Destinados a establecimiento y mantenimiento de plantaciones forestales comerciales.

3) Conservación y restauración: Destinados a realizar prácticas y obras para controlar los procesos de degradación de suelos y mantener su productividad.

Reforestación: Destinados a promover el establecimiento de vegetación forestal, para su restauración y conservación.

Restauración de suelos: Destinados a ejecutar prácticas y obras para controlar los procesos de degradación y mantener la productividad potencial de los suelos;

Prevención y combate de incendios forestales: Destinados para fortalecer las actividades de prevención y combate de incendios forestales;

Sanidad forestal: Destinados a prevenir y combatir las plagas y enfermedades en los ecosistemas forestales, y

Servicios ambientales: Destinados a promover y desarrollar el mercado de servicios ambientales forestales.

4) Incremento del nivel de competitividad:

Equipamiento e infraestructura: Destinados a la adquisición de equipo y herramienta así como desarrollo de infraestructura para elevar el nivel de competitividad de los silvicultores y dar un mayor valor agregado a los productos forestales;

Desarrollo de la cadena productiva forestal: Destinados a impulsar el desarrollo de la cadena productiva forestal;

Auditoría técnica preventiva y certificación forestal: Destinados a impulsar, promover y acreditar el adecuado cumplimiento del programa de manejo forestal y el buen manejo forestal, mejorar la protección de los ecosistemas forestales y facilitar el acceso a mercados nacionales e internacionales, y

Capacitación y adiestramiento: Destinados a desarrollar la cultura silvícola, impulsar la organización para la producción, promover la diversificación de actividades productivas y fomentar el desarrollo de actividades orientadas a aportar valor agregado a las materias primas que generan los recursos forestales.

El objeto de las Reglas, es asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos, los programas de las dependencias y entidades se sujetarán a dichas Reglas de Operación, conforme a los términos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal vigente (2007) y que dicho presupuesto señala que es responsabilidad de las dependencias y entidades, emitir las Reglas de Operación de los programas de otorgamiento de subsidios

Las Reglas de Operación garantizarán que los recursos se apliquen efectivamente al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas autorizados en beneficio de los sectores o población objetivo.

Se reitera la responsabilidad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Comisión Nacional Forestal, de conducir la política nacional de desarrollo forestal sustentable y definir los lineamientos necesarios para el cumplimiento e implementación de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y su Reglamento, así como diseñar y definir estímulos e incentivos económicos en materia forestal y expedir las Reglas de Operación que contengan los lineamientos para su aplicación.

Que corresponde a la Federación por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y a la Comisión Nacional Forestal en el ámbito de su competencia, conducir, coordinar o participar en la aplicación, otorgamiento y evaluación de las medidas, programas e instrumentos económicos y garantizar mecanismos de apoyo para impulsar el desarrollo forestal sustentable. Asimismo busca la ampliación de los montos asignados y el mejoramiento constante de sus respectivos esquemas de asignación y evaluación, preferentemente con base en las necesidades y prioridades de las unidades de manejo forestal y de los propietarios y poseedores de los recursos forestales.

La Comisión Nacional Forestal, la coordinadora sectorial (SEMARNAT) fueron las responsables de emitir dichas Reglas de Operación y las modificaciones a aquellas

que continúen vigentes, y entraron en vigor al día siguiente de su publicación y tendrá una vigencia hasta que no se publique su modificación.

CAPITULO IV. EL AMBIENTE EN LAS DISPOSICIONES TRIBUTARIAS.

1.- EL AMBIENTE EN LOS TRIBUTOS.

Al momento de establecer los índices sobre los cuales se construyen los supuestos normativos de los tributos ambientales, el principio de quien contamina paga se convierte en su principal exponente. La Constitución, así como la normativa secundaria en México, no establecen expresamente la posibilidad de crear tributos ambientales. Esto no significa que sea una actividad prohibida, máxime cuando se han contraído compromisos internacionales que así lo establecen. Por lo que es importante señalar que el artículo 25 de la Constitución General de la República, en su párrafo sexto, coadyuva a que mediante criterios de equidad social y productividad se apoye a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándose a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, *cuidando su conservación y medio ambiente*.⁶³³

Este mandado tiene por objeto contribuir al desarrollo y protección de las empresas que pertenecen al sector social y privado, a través de estímulos de naturaleza extrafiscal. Así, se permite que una industria o un negocio, considerados de importancia en el desarrollo de la actividad económica hagan uso de los recursos naturales, siempre y cuando no provoquen el deterioro del medio ambiente. En caso contrario el tributo, visto como un incentivo, podrá intervenir en la modificación de comportamientos considerados como contaminantes.⁶³⁴

En este tenor, resulta importante la coordinación entre países a fin de gravar el ruido, las emisiones de contaminantes, los desechos industriales, la fabricación de productos nocivos para el ambiente, etcétera. No obstante, aun cuando el principio *quien contamina paga* es la justificación para que el legislador establezca tributos sobre los actos o hechos que repercutan negativamente en el ambiente, se necesita de una participación más estrecha y coordinada entre los diversos Estados que actúen en el ámbito internacional. Es necesario, por tanto, establecer compromisos internacionales para que los Estados firmantes se obliguen, previos estudios, a crear el mismo tipo de tributos, acordes con la situación interna de cada país, sin que la finalidad tributaria se dirija a la función netamente recaudadora.⁶³⁵

⁶³³ ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M. *Ob. Cit.* p. 78.

⁶³⁴ Ídem.

⁶³⁵ Ibidem. p. 79.

Es importante resaltar que la materia sobre la que recae la carga tributaria ambiental, por lo general ya ha sido objeto de otros tributos. Se incide en una fuente de riqueza ya gravada. Esto ocasiona golpear con mayor fuerza a aquellos contribuyentes que por su actividad realizan actividades en perjuicio del ambiente. En tales casos, el establecimiento de tributos ambientales puede tener un efecto negativo sobre los sujetos que obtienen bajos ingresos. Resulta importante, en consecuencia, que el acuerdo de voluntades entre los diversos estados verifiquen la materia imponible, y no se obliguen a establecer cargas impositivas, en aras de solucionar un problema colectivo, contrarias a los más elementales principios de justicia. Un tributo ambiental requiere, en consecuencia, tener un sustento económico.⁶³⁶

2. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUTOS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶³⁷ al institucionalizar la figura del tributo, la prevé o regula de diversa forma, como:

- A. **Obligaciones.** (Art. 31 fracción IV; 36 fracción I);
- B. **Prohibiciones.** (Art. 22; 28 párrafo primero; 117 fracción IV, V, VI, VII y IX; 118 fracción I);
- C. **Autorizaciones.** (Art. 28 último párrafo);
- D. **Facultades.** (Art. 16 párrafo decimoprimer; 72 inciso H; 73 fracción VII y XXIX; 74 fracción IV; 115 fracción IV; 122 fracción IV inciso e); 124; 131.);
- E. **Jurisdicción.** (Art. 104 fracción I-B, 73 fracción XXIX-H; 122).

A.- Obligaciones. (Art. 31 fracción IV; 36 fracción I).

- El **artículo 31** se ubica en el Capítulo II del Título Primero de la Constitución Política, que se refiere a los mexicanos y dispone cuáles son las *obligaciones* de éstos. Contribuir para los gastos públicos no es otra cosa que pagar impuestos.⁶³⁸

La observancia del principio de equidad, las leyes fiscales deben ser precisas en cuanto a la categorización de los contribuyentes; es decir, debe indicar cuidadosamente a qué personas les tocará pagar un determinado impuesto, para

⁶³⁶ Ibidem p. 80.

⁶³⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo V, No. 3, 4ª época, del lunes 5 de febrero de 1917, pp. 1-9.

⁶³⁸ SUPRERMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. *Las garantías de Igualdad*. Colección *Garantías Individuales*. No. 3. Editorial Poder Judicial de la Federación. México. 2004. p. 134.

que no quepa duda de que quienes no se encuentran en una categoría determinada no habrán de pagar ese tributo.⁶³⁹

El artículo 31 fracción IV⁶⁴⁰ de la Constitución⁶⁴¹ establece la obligación de los mexicanos de contribuir en la forma proporcional y equitativa que establezca las leyes, a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipio.⁶⁴² De esta disposición constitucional se desprende primero, el principio que toda contribución debe encontrarse establecida en la ley y de aquí se desprende lo que se denomina el principio de legalidad tributaria. En palabras sencillas, a través de este principio la Constitución consagra el que ninguna contribución puede oponerse a los particulares si la misma no se encuentra específicamente en la ley.⁶⁴³

El contenido del artículo 31 fracción IV constitucional se puede descomponer en la siguiente forma:

1°.- Establece la obligación, para todo mexicano, de contribuir a los gastos públicos.

2°.- Reconoce que las entidades que tienen derecho a percibir impuestos son la Federación, el Estado y el Municipio.

⁶³⁹ SUPRERMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. *Las garantías de Igualdad*. p. 138.

⁶⁴⁰ El maestro GABINO FRAGA señala que del artículo 31 se desprenden los siguientes elementos: a) el impuesto constituye una obligación de derecho público; b) el impuesto debe ser establecido por una ley; c) el impuesto debe ser proporcional y equitativo, y d) debe establecerse para cubrir gastos públicos. *Ob. Cit.* p. 316.

⁶⁴¹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, 181-186 Primera Parte, Página: 244, señala: "IMPUESTOS, GASTO PUBLICO ESPECIAL A QUE SE DESTINEN LOS. NO HAY VIOLACION AL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL, FRACCION IV. El artículo 31 de la Constitución Federal establece en su fracción IV, una obligación a cargo de los particulares mediante el pago de impuestos que deben satisfacer dos requisitos: los de proporcionalidad y equidad determinados en ley expresa. Esa obligación tiene como objeto el de la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe cubrir en beneficio de la colectividad. El señalamiento de que con los impuestos deban cubrirse los gastos públicos, no constituye una prohibición para que los tributos se destinen desde su origen, por disposición de las legislaturas, a cubrir un gasto en especial, siempre que éste sea en beneficio de la colectividad. Si alguna prohibición contiene el precepto, no es otra que la de que los impuestos se destinen a fines diferentes a los del gasto público."

⁶⁴² Vid. MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. Decimotava Edición. Editorial Porrúa. México. 2005. p. 249, señala "... que en los términos del artículo 31, fracción IV, constitucional, es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". IGNACIO BURGOA O, *Derecho Constitucional Mexicano*, Decimotava edición, editorial porrúa, México, 2006, p. 118 y ss, donde se señala "Esta es una de las primordiales obligaciones a cargo de los mexicanos y estriba en que contribuyan "Para los gastos públicos 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" (art. 31, const., frac. IV). La obligación contributiva que impone la fracción IV del artículo 31 constitucional, traducida primordialmente en e pago de impuestos según dijimos, tiene como finalidad que todo mexicano mediante su cumplimiento, coopere económicamente a la cobertura de los gastos *públicos*. En otras palabras, el impuesto se legitima constitucionalmente si se aplica o destina a sufragarlos. Por gastos públicos se entiende aquellos que se erogan para "satisfacer las funciones y servicios públicos".

⁶⁴³ J. KAYE, Dionisio. *Derecho Procesal Fiscal*. Editorial Themis. México. 1994. p., 9.

3°.- Que el Estado y Municipio que pueden gravar son los de la residencia de la persona.

4°.- Que los impuestos se deben establecer por medio de leyes.

5°.- Que se deben establecer para cubrir los gastos públicos; y

6°.- Que deben ser equitativos y proporcionales.⁶⁴⁴

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que el artículo 31 de la Constitución Federal establece, en su fracción IV, una obligación a cargo de los particulares mediante el pago de impuestos que deben satisfacer dos requisitos: los de proporcionalidad y equidad determinados en la ley expresa. Esa obligación tiene como objeto el de la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe cubrir en beneficio de la colectividad. La interpretación del citado precepto constitucional debe superarse, porque el señalamiento de que con los impuestos deban cubrirse los gastos públicos no constituye una prohibición para que los tributos se destinen desde su origen por disposición de las legislaturas, a cubrir un gasto en especial, cualquiera que sea la forma en que el mismo se fije o distribuya por el legislador o por la autoridad administrativa que formule el presupuesto de egresos, siempre que éste sea en beneficio de la colectividad. Si alguna prohibición contiene el precepto, no es otra que la de que los impuestos se destinen a fines diferentes a los del gasto público.⁶⁴⁵

El maestro FLORES ZAVALA señala que la Suprema Corte ha establecido jurisprudencia diciendo: “De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero, que sea proporcional; segundo, que sea equitativo, y, tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta todos o uno de estos requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución, ya que ésta no concedió una facultad omnímoda para establecer las exacciones que, a juicio del Estado, fueren convenientes, sino una facultad limitada por estos tres requisitos.” (*Jurisprudencia*. Apéndice al tomo LXXVI, pág. 794.) La corte separa así, en nuestra opinión incorrectamente, los conceptos de proporcionalidad y equitativo que juntos quieren significar el principio de justicia en los impuestos.⁶⁴⁶

Como puede observarse, la institucionalización del tributo en la Constitución Federal, se enfoca para cubrir el gasto público, siendo éste un elemento o principio

⁶⁴⁴ FLORES ZAVALA, Ernesto. *Ob. Cit.* p. 236.

⁶⁴⁵ Semanario Judicial de la Federación, tesis aislada, Materia Constitucional, Administrativa, Séptima Época, Pleno, tomo 79 Primera Parte, Página: 19, “GASTO PUBLICO ESPECIAL, DESTINO DE IMPUESTOS A. NO ES VIOLATORIO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL.”

⁶⁴⁶ FLORES ZAVALA, Ernesto. *Ob. Cit.* pp. 241-242.

constitucional de los tributos, es decir, debe ser definitivamente de naturaleza fiscal y no extrafiscal, como sería necesario la existencia, para regular tributos ambientales.

- El **artículo 36** constitucional establece obligaciones del ciudadano, la primera de ellas consiste en inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos en los términos que determinen las leyes. Estas obligaciones, que no son exclusivas de los ciudadanos, salvo la que concierne a la inscripción en los mencionados padrones, son el fundamento del deber de suministrar los datos e informes que exigen las leyes fiscales para la determinación y cuantificación de los impuestos, así como para la formulación de las estadísticas censales de índole demográfica, industrial, agropecuaria y profesional.⁶⁴⁷

Efectivamente, la fracción I del artículo 36 establece el deber del ciudadano de inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga (los bienes inmuebles que integran su patrimonio), la industria, profesión o trabajo de que subsista.⁶⁴⁸

Se ha observado reiteradamente que esta obligación de inscripción en el catastro de la municipalidad no corresponde solamente a los ciudadanos mexicanos sino que recae igualmente en todos los nacionales y en los extranjeros que residen en el país. Se dice, con razón, que esta obligación tiene efectos fiscales. De la misma manera, tienen esa obligación de registrarse y de manifestar el importe y la fuente de sus ingresos, también para efectos tributarios y de control fiscal, todos los causantes de impuestos, todas aquellas personas –nacionales o extranjeros- que tienen la obligación de cubrir gravámenes fiscales, de acuerdo con las leyes de la materia.⁶⁴⁹

Por ello, se ha considerado superfluo, y aun inconveniente, lo dispuesto en esta primera fracción del precepto, porque no se encuentra ubicada debidamente, puesto que en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal se impone esta obligación de contribuir a los gastos públicos a todos los mexicanos, de donde se sigue que basta esta disposición para que sean las leyes fiscales secundarias las que ordenen y establezcan los medios e instrumentos necesarios para el cumplimiento de esta obligación de carácter tributario.⁶⁵⁰

Se trata, sin embargo, de distintos aspectos que uno y otro precepto toman en consideración: uno de ellos, el que da lugar a la obligación impuesta a todos los

⁶⁴⁷ BURGOA O., Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Decimoctava edición. Editorial Porrúa. México. 2006. p. 155.

⁶⁴⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. Tomo I. Séptima edición. Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1995. pp.443-444.

⁶⁴⁹ Ibidem. p. 444.

⁶⁵⁰ Ídem.

mexicanos (y por otra parte a los extranjeros conforme al artículo 32 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización) de contribuir para el gasto público, mediante el pago del impuesto que debe estar en proporción con las posibilidades económicas de quien debe pagarlo; para lo cual debe manifestar cuáles son sus propiedades inmuebles, sus utilidades, rentas, sueldos, etcétera.⁶⁵¹

Tratándose de la obligación impuesta en la fracción I del artículo 36, la *ratio legis* de esta disposición se encuentra en lo que a su vez ordena la fracción II del artículo 34, en la que se establece que son ciudadanos mexicanos aquellos que teniendo la nacionalidad mexicana hayan cumplido dieciocho años (fracción I) y además tengan un modo honesto de vivir (fracción II). La obligación que impone la primera parte de la fracción I del artículo que se comenta ha sido establecida para que ese registro catastral aparezcan cuáles son las fuentes de ingresos económicos del ciudadano, y, en consecuencia, si tiene un modo honesto de vivir, según el origen de sus rentas, intereses, sueldos, utilidades, honorarios artísticos o profesionales.⁶⁵²

B.- Prohibiciones. (22; 28 párrafo primero; 117 fracción IV, V, VI, VII y IX; 118 fracción I.).

- En el **primer párrafo del artículo 22** constitucional⁶⁵³ encontramos una garantía de seguridad jurídica, que llevada al concepto de multa excesiva, tenemos que nadie puede ser sancionado con una pena pecuniaria que produzca una finalidad diversa de la que conforme a la ley debió de inspirar a la autoridad administrativa que la impuso, porque se producirá lo que en la doctrina se conoce como desvío de poder, considerado en el Código Fiscal de la Federación, como una causal de nulidad de las multas impuestas por la autoridad hacendaria.⁶⁵⁴

El Poder Judicial de la Federación⁶⁵⁵ ha señalado que el texto constitucional respectivo, solo quedó consignada la prohibición de imponer multas excesivas, pero sin darse la definición de ellas, ni establecer normas que bastaran para calificar las

⁶⁵¹ Ídem.

⁶⁵² Ídem.

⁶⁵³ La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha definido como multa excesiva en la Jurisprudencia No. , publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, II, Julio de 1995, Novena Época, página 5, la cual dice: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda."

⁶⁵⁴ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Ob. Cit.* p 232.

⁶⁵⁵ Semanario Judicial de la Federación, Tomo XLVIII, Quinta Época, Segunda Sala, página 757.

sanciones pecuniarias, en los casos que se presentaran en la práctica. Por otra parte, el concepto exacto del Constituyente, no puede conocerse, debido a que en la sesión respectiva del congreso en que se votó el artículo 22, no llegó a tratarse la cuestión ni el dictamen de la comisión que lo formuló, contiene ideas sobre el particular. Por tanto, para establecer un criterio sobre la fijación de las multas, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia adopta la teoría que consiste en dejar el criterio prudencial del juzgador, en cada caso particular, la calificación de si una multa es excesiva o no, debido a que este criterio es el mas jurídico y justo, dado que no es posible establecer una norma general que atienda a las condiciones económicas de cada infractor, que, en definitiva, es la única circunstancia que puede tenerse en cuenta para valorar con equidad el carácter de la multa aplicada; sin que pueda admitirse la tesis de que el criterio para juzgar si una multa es excesiva o no, depende de la aplicación del máximo o mínimo que fije la ley, en correspondencia con la gravedad de la infracción, pues aun en el caso de que se aplique el mínimo, la multa podría ser excesiva para una persona, por el reducido valor de su patrimonio, y para otra no, por la cuantía de sus bienes, por lo que, para imponerla, debe tenerse presente en cada caso, dos elementos fundamentales: que exista correspondencia entre la cuantía de la multa y la fortuna y condiciones económicas del infractor, y que la sanción pecuniaria esté en proporción con el valor del negocio en que se cometió la infracción que se castiga.⁶⁵⁶

- El **segundo párrafo del artículo 22** señala que no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. De igual que el primer párrafo de este precepto, contiene una garantía de seguridad jurídica. Aparentemente hay contradicción entre los dos párrafos, dado que el primero prohíbe “la multa excesiva y la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”, pero el segundo señala, la excepción a aquella regla.⁶⁵⁷

ERNESTO FLORES ZAVALA,⁶⁵⁸ sostiene que el segundo párrafo del artículo 22⁶⁵⁹ autoriza al Poder Legislativo a establecer leyes tributarias con las tasas, tarifas o cuotas que

⁶⁵⁶ Vid. Tesis con No. Registro: 900,380, Novena Época, Pleno, Apéndice 2000, Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN, Tesis: 380, Página: 437, Genealogía: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, julio de 1995, página 18, Pleno, tesis P./J. 7/95, que dice: “MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL.- Es inexacto que la "multa excesiva", incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado permite deducir que si prohíbe la "multa excesiva" como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común en otras ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan.”

⁶⁵⁷ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Ob. Cit.* p. 241.

⁶⁵⁸ Vid FLORES ZAVALA, Ernesto. *Ob. Cit.*

sean confiscatorias, ya que el mismo expresa que no se considera como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos o multas.⁶⁶⁰

La correcta interpretación del segundo párrafo del artículo 22⁶⁶¹, es la siguiente: si por actos imputables al contribuyente, sean de buena o mala fe, éste incurre en un fuerte adeudo con el Erario, sea por concepto de impuestos o de multas que de hacerse efectivo originara su insolvencia, ya que será despojado de todos sus bienes, no podrá alegarse violación de la garantía que consagrada el primer párrafo del artículo 22, pues la situación queda comprendida en la excepción a dicha garantía y que encontramos en el segundo párrafo de dicho precepto.⁶⁶²

- **La primera parte del artículo 28** constitucional contiene una prohibición general respecto de la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos, exenciones de impuestos⁶⁶³ y aquellas (prohibiciones) que se establezcan a título de protección a la industria.⁶⁶⁴

⁶⁵⁹ La Suprema Corte en la Tesis con No. Registro: 284,511, Quinta Época, Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XV, Página: 922, dice: "CONFISCACION. Es cierto que el artículo 22 constitucional dice: que no se considera confiscación, la aplicación de bienes por la autoridad judicial, para el pago de multas; pero de ello no puede inferirse lógicamente, ni que la autoridad judicial sea la única competente para imponerlas, ni que la aplicación de bienes que para el pago de multas; hagan otras autoridades, tenga el carácter de confiscación."

⁶⁶⁰ Vid la tesis aislada, Administrativa, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, del Semanario Judicial de la Federación, tomo X, Agosto de 1992, Página: 544 que dice: "CONFISCACION DE BIENES. DEBE PROBARSE SU EXISTENCIA Y NO ESTAR A LO AFIRMADO POR EL QUEJOSO. El artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece, entre otra cosa, la prohibición de la confiscación de bienes. Confiscar, significa "privar a uno de los bienes y aplicarlos al fisco". Consecuentemente, tal acto es susceptible de acreditarse por cualquier medio de prueba que la ley establece. Por tanto, si al resolverse en relación a un acto de confiscación de bienes, no se tiene a la vista prueba alguna que demuestre que se pretenda llevar a cabo tal confiscación y únicamente se cuenta con la afirmación de la parte agraviada, ello resulta insuficiente y por lo mismo, debe negarse la suspensión de oficio solicitada."

⁶⁶¹ Vid la Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, del Semanario Judicial de la Federación, tomo CXVI, Página: 687 que dice: "BIENES DEL ENEMIGO, CONFISCACION DE LOS. Si bien es verdad que conforme al artículo 22 constitucional se prohíbe la confiscación de bienes, considerándola en el aspecto de pena, también lo es que al establecer la excepción contenida en el párrafo segundo del propio artículo, referente a la aplicación total o parcial de bienes por vía de responsabilidad civil, no se autoriza la confiscación pura y simple; de donde es preciso concluir que la Ley sobre el Destino Final de Bienes del Enemigo, que declara que son del dominio de los Estados Unidos Mexicanos los bienes ocupados a dicho enemigo, autoriza una confiscación pura y simple en su artículo 1o., ya que la mente del precitado artículo 22 constitucional es prohibir toda clase de penas inusitadas y trascendentales, y es obvio que la confiscación establecida por el mencionado artículo 1o. de la ley contiene una media inusitada y trascendental, aunque no se le de precisamente el carácter de pena, debiéndose tener presente que si el aludido precepto constitucional prohíbe la confiscación como sanción de un delito, con mayor razón la prohíbe si no hay delito que sancionar."

⁶⁶² MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Ob. Cit.* pp 241-242.

⁶⁶³ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el artículo 28 constitucional respecto a las exenciones de impuesto a través de la Jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: VII-Junio, Tesis: P./J. 25/91, Página:54, "EXENCION DE IMPUESTOS. SOLO COMPETE ESTABLECERLA AL PODER LEGISLATIVO EN UNA LEY, NO AL EJECUTIVO EN USO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA. El establecimiento de exenciones fiscales, es facultad exclusiva del órgano legislativo, por lo que no cabe aceptar su ejercicio por parte del Ejecutivo a través de reglamentos, según se infiere del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto prohíbe "las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes", reserva que se confirma por la íntima conexión que la parte transcrita tiene con la fracción IV del artículo 31 constitucional, que al establecer la obligación de contribuir al

Esta prohibición contenida en el precepto 28 constitucional⁶⁶⁵ indudablemente que no puede referirse a aquellos casos en los cuales se libra a una clase determinada de individuos o de actividades del pago de los impuestos, pues la proporcionalidad y la equidad del impuesto exige que se reconozca la desigualdad de condiciones que hay entre los individuos, no significando la proporcionalidad en el impuesto la universalidad de su pago, sino como dice Vallarta, su relación con los capitales que afecta. Por tanto, es indudable que cuando por vía de disposición general se eximen capitales que están debajo de cierto mínimo en el cual empieza a cobrarse el impuesto, no se viola la prohibición constitucional, pues en dicho caso no se concede una protección individual que venga a romper la igualdad entre los particulares ni a obstruir el libre juego de las leyes económicas sobre la concurrencia. En dicho caso, la exención tiene un carácter de generalidad, que hace que gocen de ella todos aquellos que reúnan las condiciones legales.⁶⁶⁶

De aquí se desprende que lo que la Constitución prohíbe es la exención para un caso individual, es decir, que se sustraiga a un caso particular de una regla general creada de antemano. En tal ocurrencia, sí existe una verdadera desigualdad entre los sujetos del impuesto, se crea una protección a favor del individuo exento y se le coloca en una situación de superioridad en la lucha económica.⁶⁶⁷

La exención de impuestos en la jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido que sólo es inconstitucional cuando se refiere a *determinadas personas* y no cuando comprenda a todos los sujetos que en número indeterminado se hallen en una situación objetiva que la misma ley señale.⁶⁶⁸

La exención de impuestos, su procedencia depende del Poder Legislativo⁶⁶⁹, que es el único que puede autorizar que uno o varios contribuyentes no paguen un impuesto

gasto público, impone la condición de que ello se logre "de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Esta Suprema Corte siempre ha interpretado que en este aspecto, por ley debe entenderse un acto formal y materialmente legislativo, por lo cual ha de considerarse que si la creación de tributos, así como sus elementos fundamentales son atribuciones exclusivas del legislador, también lo es la de establecer exenciones impositivas, que guardan una conexión inseparable con los elementos tributarios de legalidad y equidad, sin que valga en contra de tales disposiciones constitucionales, ningún precepto legal."

⁶⁶⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. *Ob. Cit.* Tomo I. p. 340.

⁶⁶⁵ BURGOA O. Ignacio. *Las garantías individuales*. Trigésima Sexta edición. Editorial Porrúa. México. 2003. pp. 411 y ss.

⁶⁶⁶ FRAGA, Gabino. *Ob. Cit.* p. 324.

⁶⁶⁷ *Idem.*

⁶⁶⁸ BURGOA O. Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. p. 128.

⁶⁶⁹ Vid la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo: XVI, Julio de 2002, Tesis: P./J. 31/2002, Página: 998, que señala: "EXENCIONES FISCALES. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO ESTABLECERLAS EN LEY, DE CONFORMIDAD CON EL SISTEMA QUE REGULA LA MATERIA IMPOSITIVA, CONTENIDO EN LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN IV, 28, PÁRRAFO PRIMERO, 49, 50, 70 Y 73, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De los artículos 31, fracción IV, 49, 50, 70 y 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que, corresponde exclusivamente al Poder Legislativo establecer en una ley las contribuciones, así como sus elementos esenciales; este principio de reserva de ley se expresa también en el artículo 28, párrafo primero, constitucional, en cuanto señala que están prohibidas las exenciones "en los términos y condiciones que fijan las leyes". Por tanto, si la exención en materia tributaria

determinado. Si la exención no está debidamente regulada en una ley, atentará contra el artículo 28 de la Ley Suprema.⁶⁷⁰

- El **artículo 117** constitucional señala de manera específica todas las prohibiciones formuladas a los estados, en la inteligencia de que éstas quedan reservadas exclusivamente a la Federación, marca la pauta en la distribución de competencias que son propias a la Federación, en la medida en la que le están prohibidas a los estados, como parte del acuerdo que representa el Pacto Federal.^{671 672}

Las prohibiciones contenidas en el artículo 117 son absolutas, es decir, en ningún caso podrán los Estados establecer los gravámenes que en este precepto se prohíben, y en caso de que lo hagan, las leyes correspondientes podrán ser combatidas por medio del juicio de amparo.⁶⁷³

De las prohibiciones que la Constitución establece en el artículo 117 a los estados, sólo la fracción I, la III y el último párrafo escapan de manera directa o indirecta al régimen fiscal. Algunas de ellas tienen relación con las alcabalas^{674 675}, y además de incidir en dicho régimen, son parte del régimen jurídico-económico.⁶⁷⁶

consiste en que, conservándose los elementos de la relación jurídico-tributaria, se libera de las obligaciones fiscales a determinados sujetos, por razones de equidad, conveniencia o política económica, lo que afecta el nacimiento y cuantía de dichas obligaciones, se concluye que la exención se integra al sistema del tributo, de modo que su aprobación, configuración y alcance debe realizarse sólo por normas con jerarquía de ley formal y material.”

⁶⁷⁰ SUPRERMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. *Las garantías de Igualdad*. Colección *Garantías Individuales*. No. 4. Editorial Poder Judicial de la Federación. México. 2004. p. 210.

⁶⁷¹ CALZADA PADRON, Feliciano. *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa. México. 2005 pp. 207-208.

⁶⁷² Vid la tesis jurisprudencial con No. Registro: 181,999, Novena Época, Pleno del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, Marzo de 2004, Tesis: P./J. 12/2004, Página: 1164 que dice: “CONTROL CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO FACULTA AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA INSTITUIR UN MEDIO DE ESA NATURALEZA A TRAVÉS DE UNA LEY ORDINARIA, COMO LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. El hecho de que el citado precepto constitucional impida que los Estados prohíban o graven, directa o indirectamente, la entrada a su territorio o la salida de él, de cualquier mercancía nacional o extranjera, no puede entenderse en el sentido de que faculte al Congreso de la Unión para instituir un medio de control constitucional a través de una ley secundaria, como es el caso de la Ley Federal de Competencia Económica, ya que tal medio sólo puede estar contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues únicamente la voluntad soberana, representada por el Constituyente o por el órgano reformador de la Constitución, puede establecer su existencia, de manera que corresponde sólo al legislador ordinario, en su caso, desarrollar y pormenorizar las reglas que precisen su procedencia, sustanciación y resolución.”

⁶⁷³ FLORES ZAVALA, Ernesto. *Ob. Cit.* p. 264.

⁶⁷⁴ Vid FLORES ZAVALA, Ernesto. *Ob. Cit.* p. 278, que señala que. “Un análisis de las fracciones del artículo 117, nos confirma en la idea expuesta de que comprenden las formas usuales que adoptan los impuestos alcabalatorios.”

⁶⁷⁵ Vid MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Ob. Cit.* señala que uno de los problemas considerados como insolubles por los países de economía poco desarrollada, es la existencia de gravámenes a la libre circulación de mercancías de una entidad a otra, e inclusive, dentro de una misma entidad, que contribuyen al alza del costo de la vida y que frenan por consiguiente, el desenvolvimiento económico de los propios países. No sólo en esa clase de países encontramos gravámenes a la circulación de mercancías, sino también en aquéllos cuya economía es buena, pero que sin embargo, sus Estados, Municipios, departamentos o provincias los establecen con el objeto de proteger el desenvolvimiento de sus industrias, o el consumo local, provocando con ellos continuos conflictos y represalias, entre una y otras. Estos gravámenes, conocidos como “alcabalas”, se recaudan a través de garitas

La fracción IV⁶⁷⁷ prohíbe a los estados gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. El punto de inicio de este precepto es el tránsito, por lo que no implica permanencia ni de personas ni de cosas que se queden en el estado. El hecho de establecer el gravamen de personas afecta indirectamente la libertad de comercio, pero gravar el tránsito de cosas si incide directamente en tal libertad.⁶⁷⁸

La fracción V⁶⁷⁹ establece para los estados la obligación de no gravar directa ni indirectamente la entrada en territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera. En tanto que la fracción anterior (IV) prohibió gravar el tránsito, esta fracción evita poner obstáculos a la entrada y salida de mercancías. El dificultar el comercio constituiría considerar la entrada o salida de mercancías como actividades ilícitas, lo que contraviene la libertad de comercio. En conclusión, la fracción en comento proscribía las dos hipótesis: prohibir y gravar.⁶⁸⁰

Además, la fracción V⁶⁸¹ establece que los gravámenes no pueden ser fijados ni directa ni indirectamente. El señalamiento indirecto de un gravamen en estas

circulantes establecidas en los principales puntos de entrada o salida de una entidad a otra, o en las principales carreteras internas, con el fin de eludir la acción jurisdiccional que pueden ejercer particulares. Los impuestos que gravan la circulación territorial de las mercancías se dividen en impuestos al tránsito, impuestos de circulación, impuestos de extracción, impuestos de introducción e impuestos diferenciales. p. 84.

⁶⁷⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. Tomo II. Séptima edición. Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1995. pp.1172-1173.

⁶⁷⁷ Vid la tesis aislada con No. Registro: 233,128, Constitucional, Administrativa, Séptima Época, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación, 62 Primera Parte, Página: 15, Genealogía: Informe 1974, Primera Parte, Pleno, página 370 que dice: "AUTOMOVILES, TENENCIA Y USO DE, IMPUESTO SOBRE, ESTABLECIDO EN EL CODIGO FISCAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. NO GRAVA EL TRANSITO DE PERSONAS NI DE COSAS, PROHIBIDO EN EL ARTICULO 117, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL, NI INVADE LA ESFERA DE AUTORIDADES FEDERALES. De los preceptos 149 al 165 del Código Fiscal del Estado de Chihuahua no se advierte que el objeto del impuesto esté constituido por el tránsito de personas o cosas, pues claramente se deriva del artículo 149, precepto que crea el tributo, que el objeto del mismo está constituido por la tenencia o uso de automóviles y camiones. Ahora bien, que el artículo 117, fracción IV, constitucional, prohíba a los Estados de la Federación gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, que el Congreso de la Unión haya legislado para toda la Federación en materia de impuestos sobre tenencia y uso de automóviles y que el Estado de Chihuahua haya legislado en la misma materia, no permite concluir necesariamente que el legislador de la citada entidad federativa haya invadido el ámbito competencial de la Federación, pues el artículo 117, fracción IV, constitucional, no previene una facultad exclusiva para la Federación, sino una prohibición para los Estados y la misma no implica facultad exclusiva de los órganos de la Federación para legislar en materia de impuestos sobre uso y tenencia de automóviles. Tampoco del hecho de que la Federación haya legislado previamente en esa materia, se puede derivar que el Estado de Chihuahua u otros Estados estén impedidos para hacerlo, pues hay muchas materias en el renglón impositivo respecto de las cuales existen facultades concurrentes entre la Federación y los Estados, (artículo 73, fracción VII, y 124 de la Constitución Federal), y no puede determinarse si se está en presencia de alguna de ellas, si el quejoso sólo basa su argumento en el artículo 117, fracción IV, constitucional, pues ya se dijo que con fundamento en dicho precepto no se advierte la facultad exclusiva de la Federación para expedir leyes en esa materia y tampoco se advierte dicha exclusividad por el hecho de que el Congreso de la Unión haya legislado en tal materia, pues como se sostuvo anteriormente, es posible la concurrencia tributaria entre la Federación y los Estados, de acuerdo con el sistema constitucional en materia de impuestos."

⁶⁷⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. *Ob. Cit.* Tomo II. p. 1173.

⁶⁷⁹ Vid FLORES ZAVALA, Ernesto. *Ob. Cit.* p. 278.

⁶⁸⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. *Ob. Cit.* Tomo II. 1173.

⁶⁸¹ Vid la tesis aislada con No. Registro: 233,747, Constitucional, Administrativa, Séptima Época, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación, 21 Primera Parte, Página: 33, Genealogía: Informe 1970, Primera Parte,

circunstancias debe entenderse, al ver de la doctrina, como el impedimento de que el impuesto se cause antes de que los productos entren al comercio local.⁶⁸²

En cuanto a la fracción VI, se prohíbe gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por adunadas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía. En este caso no se hace referencia al impuesto mismo, sino a la forma de su determinación o bien a su recaudación. Señala Tena Ramírez⁶⁸³ que el lugar de utilizar el texto la palabra “exención” la adecuada, tal y como lo estipula la Constitución anterior. Dicha exacción por medio de garitas locales revela que el impuesto mismo es alcabalarío. Incluso el texto fue mas allá, al considerar que aun cuando sea legítima su determinación, ésta se prohíbe si su cobro va acompañado de inspección o registro de bultos o exige documentación que acompañe la mercancía. Los obstáculos e impedimentos mencionados obligaron al constituyente a establecer esta prohibición para facilitar la circulación de mercancías entre las entidades federativas.⁶⁸⁴

La última fracción en comento es la contenida en la fracción VII, que prohíbe a los estados expedir y mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya sea entre producciones semejantes de distinta procedencia. La simple obtención vía establecimiento de un impuesto por el paso de productos, le otorga el carácter de alcabalarío, aun cuando pretenda gravar por igual y hasta cierto límite todo producto semejante. El no prohibir su existencia abriría la posibilidad a la guerra de tarifas que atenta contra la libertad mercantil y constituye un estorbo para el desarrollo del comercio nacional.⁶⁸⁵

El artículo 117 consigna solamente las alcabalas que son consideradas inconstitucionales, aun cuando deja abierta la posibilidad de que las entidades federativas pueden establecer impuestos alcabalatorios ingeniosos y sutiles, ante la

Pleno, página 254 que dice: CERVEZA, INTRODUCCION DE. EL ARTICULO 9o. DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACAN PARA 1962, VIOLA EL ARTICULO 117, FRACCION V, CONSTITUCIONAL. Por medio del precepto combatido se grava la introducción de cerveza que realicen los distribuidores de otros Estados al territorio michoacano, lo que infringe lo dispuesto en la fracción V del artículo 117 constitucional, pues el hecho generador del tributo es precisamente la introducción de cerveza al Estado, proveniente de distribuidores que radiquen en otras entidades federativas, volviendo al impuesto prácticamente alcabalarío y contrariando la prohibición prevista expresamente por aquella fracción y precepto de la Constitución General de la República. Dicha inconstitucionalidad se vuelve manifiesta, por la circunstancia de que la cuota tributaria establecida al respecto es referida exclusivamente a los distribuidores de otras entidades federativas, tratamiento discriminatorio que constituye el elemento decisivo que acaba por configurar el carácter alcabalarío del tributo de referencia, ya que resulta claro que, con ese tratamiento diferencial, la base del cobro es la introducción al territorio michoacano del producto mencionado.”

⁶⁸² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. *Ob. Cit.* Tomo II. 1173.

⁶⁸³ Vid. TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Trigésima cuarta edición. Editorial Porrúa, México. 2001.

⁶⁸⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. *Ob. Cit.* Tomo II. 1173.

⁶⁸⁵ *Ibidem*. pp. 1173-1174.

evidente penuria y en algunos casos pobreza económica a que se han visto reducidas.⁶⁸⁶

El problema en que se encuentra inmerso el sistema tributario federal, al delimitar la distribución de competencias en tal materia federal, al delimitar la distribución de competencias en tal materia entre la Federación, los Estados y Municipios. La Constitución general no opta por una delimitación de las competencias para establecer impuestos, sino que se sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

1) Existen algunos impuestos reservados en forma exclusiva a la Federación, y ésta tiene además un poder tributario genérico, basado en la fracción VII del artículo 73. Con apoyo en esta norma puede establecer impuestos sobre las materias que le están reservadas y sobre todas las demás;

2) No existen impuestos reservados en forma exclusiva a los estados, por lo tanto, su poder fiscal es concurrente con el de la Federación; y

3) Los municipios tienen materias reservadas, derivadas del artículo 115 constitucional. La situación ha obligado a las entidades federativas y a la Federación, a encontrar mecanismos que permitan una adecuada coordinación fiscal, que en muchas ocasiones ha provocado un control fiscal exacerbado que la Federación ha ejercido contra las entidades federativas.⁶⁸⁷

- El **artículo 118** establece que los estados no pueden llevar a cabo ciertos actos si no es con el consentimiento de uno de los poderes de la Federación: el Congreso de la Unión. A diferencia del artículo 117, señala prohibiciones, que son de carácter relativo, por ser susceptibles de una dispensa en su cumplimiento. En efecto, estas restricciones pueden dejar de observarse con la autorización del Congreso de la Unión. Una interpretación nos sugiere que la realización de las restricciones, bajo ciertos supuestos, no afectarían el óptimo desarrollo del sistema federal.⁶⁸⁸

Los artículos **118**,⁶⁸⁹ **119**, **120** y **121** fijan otras serie de prohibiciones y requisitos a los estados, entre los que podemos mencionar, el establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones⁶⁹⁰, declaraciones a una potencia extranjera, la entrega de criminales

⁶⁸⁶ Ibidem. p. 1174.

⁶⁸⁷ Ibidem. pp. 1174-1175

⁶⁸⁸ Ibidem. p. 1180.

⁶⁸⁹ Vid CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Tercera Edición. Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México. 1991. p. 108.

⁶⁹⁰ La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo 103-108 Sexta Parte, página 13, Séptima Época, dice: "IMPUESTOS. FACULTADES DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS. Conforme a nuestro sistema constitucional, en la forma en que ha sido interpretado por la jurisprudencia y por la doctrina, se debe entender que, en principio, hay concurrencia de facultades impositivas

“de otro estados o del extranjero” a las respectivas autoridades que los reclamasen; la obligación a los mandatarios estatales de “publicar y hacer cumplir las leyes federales”; hasta los procedimientos para “dar fe y crédito a los actos públicos” de toda índole; y determinar el campo de legalidad de las leyes estatales que no pueden de ninguna manera tener obligatoriedad fuera de su propio territorio, así como las mismas sentencias pronunciadas por los tribunales de un estado, mientras que determina que “los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado, con sujeción a sus leyes serán respetadas en los otros”.⁶⁹¹

Las prohibiciones relativas dejan de operar,⁶⁹² como ya se comentó, si el Congreso de la Unión otorga su consentimiento a los estados para ejercer los poderes Ejecutivo y Legislativo en los casos a que se refiere dicho contenido. En efecto, dicho precepto establece la posibilidad de delegación de facultades tanto del Congreso como del presidente de la República, a favor de las entidades federativas, pero únicamente en los supuestos que se prevén.⁶⁹³

La fracción I del texto constitucional en comento (118) tiene un contenido de carácter eminentemente fiscal, ya que por un lado se refiere a los derechos de tonelaje, y por el otro a los derechos o impuestos sobre importaciones y exportaciones.⁶⁹⁴

En cuanto a los derechos, es conveniente destacar que son contribuciones que la doctrina ha definido como prestaciones señaladas por la ley y exigidas por la administración activa en pago de servicios administrativos prestados a particulares. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. Así, se puede hablar de dos tipos de derechos: los derechos por servicio que tienen su regulación en una ley propia, que es la Ley Federal de Derechos, y los derechos por uso del dominio público, que tienen su regulación también en la Ley Federal de Derechos, pero en

sobre las mismas fuentes, entre la Federación y los Estados. La Federación tiene facultades, conforme al artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal, para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Y esta facultad, así otorgada en términos generales, no tiene cortapisas con respecto a impuestos directos e indirectos, ni respecto de actos celebrados en los Estados y regidos por sus leyes locales. En cambio, a los Estados si les está prohibido expresamente imponer impuestos al comercio exterior y del timbre, así como los demás gravámenes a que se contraen los artículos 117, 118 y 131 de la misma Constitución. Y en cuanto a las fuentes gravables a que se refiere la fracción XXIX del artículo 73, se ha entendido que se trata de impuestos que sólo puede imponer el Congreso de la Unión, pero en los que los Estados tienen derecho a participar en la proporción que dicho Congreso fije. Siendo de notarse que el hecho de que en ese Congreso estén representadas todas las entidades federativas puede, teóricamente, nivelar los intereses de la Federación y de los Estados.”

⁶⁹¹ CALZADA PADRON, Feliciano. *Ob. Cit.* p. 208.

⁶⁹² Vid FLORES ZAVALA, Ernesto. *Ob. Cit.* p. 282, que señala que. “El artículo 118 constitucional establece una prohibición relativa porque dice: “Tampoco pueden (los Estados), sin consentimiento del Congreso de la Unión: I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones””.

⁶⁹³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. *Ob. Cit.* Tomo II. p. 1182.

⁶⁹⁴ Ídem.

ocasiones en leyes que regulan su materia, como es el caso de la Ley de Bienes Nacionales.⁶⁹⁵

Destacan de la Ley Federal de Derechos los relativos por el uso o aprovechamiento del dominio público: los de puerto y atraque previsto en el artículo 200, y el de muelle y embarque señalado en el artículo 205, por guardar una relación directa sobre el contenido de esta fracción. Se puede afirmar que el derecho de tonelaje tiene como propósito gravar la prestación del servicio que se otorga en virtud del peso de la carga a transportar. Será en los muelles y puertos en donde se puede prestar la hipótesis de requerir los servicios de la Federación, generalmente para la movilización de mercancías. La Ley Federal de Derechos no contempla ningún derecho relativo al tonelaje de las embarcaciones o al de su contenido.⁶⁹⁶

C.- Autorizaciones. (Art. 28 último párrafo).

- El último párrafo del artículo 28 Constitucional, autoriza al Congreso a otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. El Estado, por su parte, queda obligado a vigilar su aplicación y a evaluar los resultados de la misma.⁶⁹⁷

El Poder Judicial de la Federación⁶⁹⁸ ha señalado que los subsidios constituyen una atribución constitucional de la autoridad legislativa y excepcionalmente del Ejecutivo Federal en ejercicio de facultades reglamentarias, consistente en una ayuda de carácter predominantemente económico, que debe revestir las características de generalidad, temporalidad y no afectación a las finanzas públicas, con la finalidad de apoyar las actividades económicas que para la economía nacional sean de orden prioritario, así como el estímulo a la organización de empresarios y consumidores, la racionalización de la producción y la creación de industrias de utilidad nacional, cuya vigilancia y evaluación de resultados debe realizar el Estado. En cuanto a actos de autoridad, los subsidios se decretan unilateralmente, vinculando a los gobernados, tanto a los beneficiarios directos o últimos como a los terceros que eventualmente intervienen en su aplicación, de modo que ésta al crearse situaciones jurídicas concretas, da lugar a obligaciones de las autoridades y derechos correlativos de los gobernados; por lo tanto, aun cuando los subsidios tienen la finalidad de otorgar un beneficio y no causar un perjuicio a dichos gobernados, debe admitirse que al crear una situación jurídica concreta para aquellos terceros que intervienen en el procedimiento, éstos pueden verse afectados por las determinaciones

⁶⁹⁵ Ibidem. pp. 1182-1183.

⁶⁹⁶ Ibidem. p. 1183.

⁶⁹⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. *Ob. Cit.* Tomo I. p. 341.

⁶⁹⁸ Vid la Tesis aislada con No. Registro: 911,688, Administrativa, Novena Época, Segunda Sala, Apéndice 2000, Tomo III, Administrativa, P.R. SCJN, Tesis: 123, Página: 112, Genealogía: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, octubre de 1999, página 591, Segunda Sala, tesis 2a. CXXII/99, "SUBSIDIOS. NATURALEZA JURÍDICA".

correspondientes que modifiquen o revoquen un subsidio sin la observancia de la normatividad establecida en el decreto respectivo.

Conforme al criterio del Poder Judicial de la Federación, se desprende que es el sustento constitucional, la base para establecer los subsidios en materia ambiental, pero siempre desde un enfoque fiscal.

D.- Facultades. (Art. 16 párrafo decimoprimer; 72 inciso H; 73 fracción VII y XXIX; 74 fracción IV; 115 fracción IV; 122 fracción IV inciso e); 124; 131.).

- El **párrafo decimonoveno del artículo 16** constitucional señala que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. En relación con la garantía de seguridad jurídica debe remitirse al octavo y undécimo párrafo del mismo precepto.⁶⁹⁹

La materia sobre la que puede recaer la visita domiciliaria no se limita a la verificación del cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía, entendida esta última como vigilancia del orden público, y de las leyes fiscales.⁷⁰⁰

La propia Segunda Sala de la Suprema Corte ha considerado que cuando se trata de órdenes de visitas que tengan por objeto verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, aquellas deben expresar por su nombre los impuestos cuyo cumplimiento las autoridades fiscales pretenden verificar, “pues ello permitirá que la persona visitada conozca cabalmente las obligaciones a su cargo que se van a revisar que los visitados se ajusten estrictamente a los renglones establecidos en la orden”.⁷⁰¹

- El sistema impositivo de la república reconoce tres órganos legislativos que tienen la facultad para establecer contribuciones (**art. 73, 115 y 122**) a saber:

a) El Congreso de la Unión, que crea las leyes impositivas a nivel federal.

b) Las legislaturas de los estados, que contemplan las legislaciones de carácter local;

⁶⁹⁹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. Decimoctava Edición. Editorial Porrúa. México. 2005. p. 224.

⁷⁰⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. *Ob. Cit.* Tomo I. p. 184.

⁷⁰¹ Idem.

- c) La Asamblea Legislativa, órgano representativo y legislativo del Distrito Federal que impone contribuciones por medio del *Código Financiero del Distrito Federal*.⁷⁰²

La asignación de campos de contribuciones no está definida totalmente en la Ley Fundamental mexicana, debido a que hay algunas áreas exclusivas para la Federación y los municipios, y en cuanto a las entidades federativas sólo existen prohibiciones. Así, se puede decir que la materia fiscal es la siguiente, de acuerdo con el nivel de gobierno:

Federación:

Contribuciones especiales.
El comercio exterior.
Las demás contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Municipios:

- a) Contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria y derechos que se cobran por los servicios municipales, que en forma exclusiva establece el art. 115, fracc. IV, incs a) y c) de la Ley Fundamental.
- b) Los demás ingresos que la legislación estatal señale para beneficio de los ayuntamientos.

Estados.

La Constitución no señala un campo específico de contribuciones, de ahí que resulta válido afirmar que, salvo lo que es competencia exclusiva de la Federación y los municipios, la legislatura de los estados puede gravar cualquier hecho o fenómeno económico.

Distrito Federal:

Puede legislar en todas las materias, con excepción de las señaladas en forma exclusiva para la Federación, al igual que los estados, tienen las mismas limitaciones y prohibiciones de éstos.⁷⁰³

- De la simple lectura del **primer párrafo del artículo 72** de la Constitución mexicana se deduce la posibilidad que cada una de las Cámaras produzca leyes o

⁷⁰² CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal I*. Editorial Iure. México. 2001. pp. 33-34.

⁷⁰³ *Ibidem*. p. 34.

decretos referentes a las materias que le otorga la misma Constitución de manera exclusiva.⁷⁰⁴

Conforme al artículo 72 inciso h) constitucional, todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, pudiéndose presentar inicialmente ante cualesquiera de ellas; con excepción de los *proyectos que versen sobre empréstitos, reclutamiento militar o materia tributaria, que deberán presentarse inicialmente ante la Cámara de diputados.*⁷⁰⁵

Las consecuencias de que la Cámara de Diputados sea Cámara de Origen en materia tributaria, es que los miembros del Senado están impedidos para presentar iniciativas de leyes o decretos de carácter fiscal, en virtud de que ellos sólo pueden presentar sus iniciativas ante su propia Cámara.⁷⁰⁶

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la jurisprudencia en el sentido de que el artículo 72, inciso H), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la formación de leyes que establezcan contribuciones deberá discutirse primero en la Cámara de Diputados, disposición que se encuentra reiterada en el artículo 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁰⁷

- El sistema constitucional permite a la Federación, en los términos de la **fracción. VII del art. 73**⁷⁰⁸, establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos de la Federación, sin que esto quede limitado a los gravámenes enumerados en la fracc. XXIX⁷⁰⁹ del propio precepto. Los estados, con

⁷⁰⁴ ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús. (Coordinador). *Manual de Derecho Tributario*. Editorial Porrúa. México. 2005. p. 58.

⁷⁰⁵ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Ob. Cit.* p 33.

⁷⁰⁶ Ídem.

⁷⁰⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, Diciembre de 2002, Jurisprudencia, Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia, Pleno, Tesis: P./J. 51/2002, Página: 5, "CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 8o. TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002, QUE ESTABLECE EL IMPUESTO A LA VENTA DE BIENES Y SERVICIOS SUNTUARIOS, ES INCONSTITUCIONAL POR NO HABERSE DISCUTIDO PRIMERO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS."

⁷⁰⁸ Vid FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Trigésimo Segundo edición. Editorial Porrúa. México. 1993. p. 318.

⁷⁰⁹ Vid la tesis aislada con No. Registro: 807,109, Constitucional, Administrativa, Séptima Época, Sala Auxiliar, Informe 1970, Parte III, Página: 53 que dice: "IMPUESTO SOBRE LA RENTA. ARRENDAMIENTO DE BIENES INMUEBLES PARA FINES ESPECÍFICOS. CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 125, FRACCION XII, REFORMADO, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN CUANTO NO VULNERA LA FRACCION XXIX DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL. No es correcto afirmar que con la expedición del decreto que reforma la fracción XII del artículo 125 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se viola la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución General de la República, dado que esa fracción no incluye, en favor del mismo Poder Legislativo de la Federación, la facultad para establecer impuestos a los arrendamientos de bienes inmuebles destinados a fines específicos. La fracción XXIX del artículo 73 de la Carta Magna del país decreta que el Congreso de la Unión puede establecer contribuciones en cuanto a las materias que especifica esa cláusula fundamental, que no es, en modo alguno, limitativa, sino únicamente enumerativa. La determinación, de esas propias materias, tiene el alcance constitucional preciso, en materia impositiva, de que los Estados miembros de la Federación no pueden

apoyo en el art. 124, tienen facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales, y el art. 115 da facultad a las legislaturas de los estados para decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos municipales.⁷¹⁰

Las disposiciones constitucionales de las fracciones VII y XXIX del artículo 73 plantea el problema consistente en determinar si la facultad impositiva que prevé la fracción VII sólo debe ejercitarse por el Congreso de la Unión en las materias a que alude la fracción XXIX o en cualesquiera otras no incluidas en ella. Esta última hipótesis origina el fenómeno que se conoce como “*doble tributación*”, en el sentido de que laguna materia, no comprendida en la fracción XXIX, es susceptible de gravarse tanto por la legislación federal como por la de los Estados. Aparentemente, la duplicidad impositiva peca contra el principio proclamado en el artículo 124 constitucional, el cual, aplicado a la esfera tributaria, apoyaría la conclusión de que, no teniendo dicho Congreso facultad *expresa* para establecer contribuciones en materia distintas de las enumeradas en la fracción XXIX, las leyes respectivas serían de la incumbencia de las legislaturas locales. Sin embargo, esta conclusión no puede válidamente sostenerse. La atribución, consignada en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución, permite al Congreso Federal decretar cualquier impuesto que tenga como finalidad sufragar los gastos o erogaciones que deben efectuar la Federación para la atención de los múltiples servicios y necesidades públicos a cargo de sus diferentes órganos, siendo inconcuso que, sin dicha permisión, la actividad económica y financiera del Estado federal sería imposible, actividad que no puede sujetarse a la interpretación rigorista y aislada del consabido principio. Las entidades federativas, como es bien sabido, tienen sus correspondientes presupuestos de egresos públicos y obviamente para cubrirlos sus respectivos legislaturas tienen la necesidad de expedir leyes tendientes a este objetivo y las cuales pueden gravar las mismas sobre las que ya exista una tributación federal.⁷¹¹

El maestro IGNACIO BURGO⁷¹² continúa señalando, que por su parte, debe enfatizar que la tributación pública y las leyes que la establecen responden a una exigencia ineludible e inevitable de la vida socioeconómica de cualquier Estado. La satisfacción de esa exigencia no puede quedar supeditada al escueto principio que preconiza el artículo 124 constitucional en el sentido de que, en materia impositiva, el Congreso

legislar sobre dichas materias, por ser de la exclusiva competencia del Poder Legislativo Federal. De otro lado, es menester contemplar que la fracción VII del invocado artículo 73 de la Constitución Federal, otorga facultad, al Poder Legislativo de la nación, para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, y, entre esas contribuciones está, sin duda, la relativa a la que se instituye en la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuando grava los ingresos provenientes sobre arrendamientos de inmuebles, entre otros, destinados a hoteles, fábricas y cinematógrafos. La Ley del Impuesto sobre la Renta es una ley esencial y exclusivamente federal, que decreta un impuesto que no pueden regular los Estados integrantes de la Federación, por lo que al incluirse, dentro de esa ley, el impuesto sobre arrendamientos de bienes inmuebles que se dedican a hoteles, se está ante una ley eminentemente constitucional, expedida por el Congreso de la Unión, en uso de la facultad contenida en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de México.”

⁷¹⁰ CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Ob. Cit.* pp. 36-37.

⁷¹¹ BURGO O. Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano.* p. 645.

⁷¹² *Ibidem.* p. 646.

de la Unión sólo puede decretar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de la Federación gravando las actividades y las fuentes económicas señaladas en la fracción XXIX del artículo 73 de la Ley Fundamental. Si se adoptase esta interpretación se auspiciaría la *inequidad fiscal* en cuanto que, los sujetos físicos o morales vinculados a tales actividades y fuentes económicas y no quienes no las realizaran o no estuviesen relacionadas con ellas. Por otro lado, y siguiendo el mismo criterio interpretativo, se tendría constantemente que ampliar la órbita competencial tributaria del Congreso Federal para que éste tuviese facultad de expedir las leyes impositivas que requiriese la dinámica tributaria de las legislaturas locales, pudiendo registrarse estos dos fenómenos paralelos hasta el extremo de suprimir la autonomía fiscal de las entidades federativas. Por las razones que se derivan del imperativo de evitar tales fenómenos, la doble tributación, es decir, la *conurrencia legislativa tributaria entre la Federación y los Estados* en las materias distintas de las previstas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, se justifica plenamente, más que desde un ángulo jurídico, desde el punto de vista de las necesidades económicas del Estado federal y de las entidades federativas.

- El primer párrafo de la **fracción IV del numeral 74**⁷¹³ de la Constitución Mexicana, dispone que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, 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. La doctrina combatida entiende que si el procedimiento de elaboración del documento legislativo que autoriza los gastos a realizarse a lo largo del ejercicio es anual, y que primero deben “decretarse” las contribuciones, la aprobación de los institutos tributarios también participan, por mandato constitucional, de una vigencia anual. Incluso el mismo

⁷¹³ La Suprema Corte señala en su tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2004, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIX, Junio de 2004, Página: 873, APORTACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 34 BIS DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN, QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE ELLAS, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 134, PÁRRAFOS PRIMERO Y CUARTO, Y 74, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL establece: “La administración pública hacendaria de los recursos federales compete a la Federación conforme al Presupuesto de Egresos (que remite a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal), así como a los artículos 134, párrafos primero y cuarto, y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que a dicha Federación le corresponde expedir las disposiciones que normen el uso y destino de las aportaciones federales. El artículo 34 Bis de la Ley de Hacienda de Michoacán al establecer “Para efectos de la determinación y pago del impuesto que regula este Capítulo, que se cause por las remuneraciones al personal transferido al Estado con motivo de la descentralización de los servicios de Educación y Salud, el monto a pagar por el Gobierno del Estado, será a cargo del Gobierno Federal, quien deberá transferir mensualmente el importe correspondiente, calculado sobre el monto que se asigne en el Presupuesto de Egresos de la Federación para esta Entidad, correspondiente a los conceptos de servicios personales, en los siguientes fondos de aportaciones federales: a) Para la Educación Básica y Normal, b) Para los Servicios de Salud, c) Para la Educación Tecnológica y de Adultos. -Asimismo, se deberá transferir al Gobierno del Estado el monto equivalente de este impuesto, que derive del costo asumido por la Federación, tratándose del personal Estatal homologado al Federal transferido.- Adicionalmente, el Gobierno Federal, transferirá al Gobierno del Estado, el cincuenta por ciento del monto del impuesto a cargo de éste, que se cause por la remuneración al personal al servicio de las instituciones educativas constituidas como organismos descentralizados del Estado, con base en convenios suscritos con el Gobierno Federal, en los que se asumió el compromiso de cubrir el costo de operación por partes iguales.” infringe el principio de libre administración pública hacendaria federal respecto de los recursos señalados y, consecuentemente, es violatorio de los mencionados preceptos constitucionales.”

numeral 73 fracción IV⁷¹⁴ exige que las contribuciones sean establecidas para cubrir el Presupuesto, por lo que si éste es de vigencia anual aquella también deben serlo.⁷¹⁵

Como para los miembros del Congreso de la Unión sería cansado y fastidioso el que año con año tuvieran que leer las mismas leyes que aprobaron para el ejercicio que está por concluir, se ha seguido la costumbre de que en un solo ordenamiento, conocido como Ley de Ingresos de la Federación, se hagan aparecer los renglones correspondientes a las leyes fiscales que se desea mantener en vigor en el ejercicio fiscal siguientes, ahorrándose en esa forma el trabajo que significaría aprobar ley por ley.⁷¹⁶

Para garantizar el oportuno desempeño de la propia fracción IV del artículo 74 de la Constitución consigna diversas prescripciones. Así, se obliga al Presidente de la República⁷¹⁷ a presentar ante la aludida Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Egresos de la Federación a más tardar el *día 8 del mes de septiembre*.^{718 719}

⁷¹⁴ Es la fracción IV y no VII, ésta se encuentra derogada.

⁷¹⁵ ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús. (Coordinador). *Ob. Cit.* pp. 87-88.

⁷¹⁶ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Ob. Cit.* p 37.

⁷¹⁷ Vid la tesis de Jurisprudencia, número P./J. 14/92, Octava Época, Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 52, Abril de 1992, Página: 10, Genealogía: Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Materia Constitucional, tesis 216, página 207, "LEYES FISCALES. PUEDEN EXPEDIRSE, REFORMARSE O DEROGARSE DURANTE EL TRANSCURSO DEL AÑO. Si bien es cierto que la Ley de Ingresos tiene vigencia anual, porque, de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar cada año, antes del 15 de noviembre o, excepcionalmente, el 15 de diciembre una iniciativa de ley en la que se especifiquen las contribuciones que habrán de recaudarse el año siguiente para cubrir el Presupuesto de Egresos, y si bien la Cámara de Diputados tiene la obligación de discutir esos ingresos y de aprobarlos, en su caso, como cámara de origen, no existe prohibición para presentar o para estudiar, respectivamente, antes de transcurrido el año, alguna iniciativa de ley fiscal. Por el contrario, la posibilidad jurídica de expedir, reformar o derogar las leyes fiscales se infiere, por una parte, de que es facultad del Congreso de la Unión hacerlo, sin que exista prohibición de ello y, por otra, de lo dispuesto por el artículo 126 constitucional de que no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, lo que implica necesariamente, la modificación legal correspondiente que permita fijar nuevos ingresos o incrementar los existentes para cubrir esos egresos no presupuestados originalmente. Por consiguiente, no existe impedimento constitucional alguno para que el Congreso de la Unión, en uso de sus facultades, en cualquier tiempo, expida, reforme o derogue disposiciones en materia tributaria."

⁷¹⁸ BURGOA O. Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. p. 692.

⁷¹⁹ Vid la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Constitucional, administrativa, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, II, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1988, Página: 20, Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 36, pág. 834, "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LOS MISMOS. Ni del texto del artículo 74, fracción IV, constitucional, ni de ningún otro, se puede desprender que las Leyes de Ingresos no puedan ser modificadas sino de año en año. Luego entonces, esto no es posible obtenerse de una interpretación literal del precepto. Ahora bien, en un afán teleológico de interpretación, debe decirse que la finalidad que tuvo el legislador al establecer una disposición de esta naturaleza, consiste en la necesidad de controlar, evaluar y vigilar el ejercicio del gasto público por parte de la Soberanía Popular, de los Representantes Populares, de la Cámara de Diputados, derivada de la circunstancia de que es al pueblo, a través de sus representantes, a quien corresponde decidir, a propuesta del Ejecutivo, a qué renglones deben aplicarse los recursos aportados por el propio pueblo para sufragar el gasto público, lo cual hace al aprobar el Presupuesto de Egresos, así como vigilar el que dichos recursos se apliquen precisamente a los fines autorizados por la Representación Popular al aprobar ese Presupuesto de Egresos, lo cual realiza cuando en el año siguiente revisa la Cuenta Pública del ejercicio anterior, a raíz de la cual conocerá los resultados de la gestión financiera, comprobará si el Ejecutivo se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto y si se dio cumplimiento a los

- **La fracción IV del artículo 115** constitucional resulta muy ilustrativa al regular que en ausencia de un órgano municipal capaz de crear contribuciones, serán las legislaturas de los Estados las que establezcan contribuciones para su beneficio. Dentro de la libertad que para el manejo de su Hacienda el constituyente también ha previsto en beneficio de los Municipios, encontramos los derivados de la prestación de servicios municipales. Podrán, asimismo, proponer a las legislaturas locales “las cuotas o tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.”⁷²⁰

La fracción IV se refiere a las fuentes de ingresos del municipio, como los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y de las contribuciones y otros

objetivos contenidos en los programas. Hasta aquí se ha hablado de gasto público, de autorización de Presupuesto de Egresos, de control, de evaluación, de vigilancia de ese gasto público, actividades y facultades que corresponden a la Representación Popular de manera exclusiva, sin intervención de la otra Cámara y que constituyen actos que sólo son formalmente legislativos, a diferencia de las Leyes de Ingresos, actos que son formal y materialmente legislativos, y que no son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, sino del Congreso de la Unión, del que ésta sólo es una parte, por más que en tratándose de leyes tributarias tenga forzosamente que funcionar como Cámara de Origen y su colegisladora, la de Senadores, como Cámara Revisora. Luego entonces, puede decirse que no se advierte razón jurídica alguna para regular, entre facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, una que no lo es (la de discutir primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto), y mucho menos que se pretenda hacerle partícipe de principios que por tratarse de un acto diferente no le corresponden. El Presupuesto de Egresos tiene vigencia anual, porque el ejercicio fiscal, por razones de política tributaria, comprende un período de un año. La disposición contenida en el artículo 74, fracción IV, constitucional, representa un esfuerzo en materia de planeación del gasto público, implica la programación de actividades y cumplimientos de programas, al menos durante ese corto plazo de un año. Sin embargo, la propia Constitución acepta que ese Presupuesto de Egresos no debe ser estricto, no debe ser inflexible, ni imposible de modificar, pues prevé la posibilidad de que haya variación cuando en su artículo 126 establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior. Ahora bien, las Leyes de Ingresos tendrán vigencia anual, a lo sumo, porque de acuerdo con esa fracción IV del artículo 74, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar cada año, antes del 15 de noviembre, o excepcionalmente el 15 de diciembre en el caso señalado por la propia Carta Magna, una iniciativa de Ley de Ingresos, en la que se contemplen las contribuciones a cobrarse en el año siguiente para cubrir el Presupuesto de Egresos; entonces, su vigencia, cuando mucho será de un año, es más, su vigencia normal será de un año, pero eso no implica que el Ejecutivo no puede presentar otra iniciativa tendiente a modificarla antes de transcurrido ese año, o que dicha ley no pueda ser modificada, reformada o adicionada en el transcurso de ese año, cuando las circunstancias socioeconómicas así lo requieran y el legislador estime conveniente atenderlas, pues no existe ninguna limitación temporal para que el Congreso de la Unión expida leyes en las que imponga las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, mucho menos para introducir, como en el caso, sólo una modificación a propósito de la periodicidad de los pagos provisionales. El Ejecutivo Federal tiene la obligación de presentar, cada año, esa iniciativa de Ley de Ingresos, y la Cámara de Diputados tiene la obligación de discutir esos ingresos y de aprobarlos, en su caso, como Cámara de Origen, pero ni el uno ni la otra tienen la prohibición para presentar o para estudiar, respectivamente, antes de transcurrido el año, alguna iniciativa de ley que a aquélla modifique. De estimar que no existe la posibilidad jurídica de modificar, adicionar o reformar las Leyes de Ingresos y partiendo de una identificación o correspondencia exacta entre ingresos y egresos, no se podría atender la excepción al principio de anualidad a propósito de los egresos, contenida en el artículo 126 constitucional, pues en relación con los ingresos no existe una excepción expresa que hiciere posible fijar nuevos ingresos o incrementar los existentes para cubrir esos egresos no presupuestados originalmente. Por otra parte, si se considera que ni las disposiciones que integran esas Leyes de Ingresos deben tener forzosamente vigencia anual, sino que pueden ser modificadas antes del término de un año, con mucha razón puede sostenerse que no hay impedimento legal alguno para que el Congreso de la Unión, en cualquier tiempo, reforme, adicione, modifique o derogue disposiciones en materia tributaria, siempre que en dichas leyes se respeten esos principios de legalidad, proporcionalidad y equidad que para todo impuesto derivan de la fracción IV del artículo 31 constitucional.”

⁷²⁰ ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús. (Coordinador). *Ob. Cit.* p. 133.

ingresos que las legislaturas de los estados establecen a su favor, destacándose las contribuciones fijadas por las legislaturas de los estados sobre propiedad inmobiliaria; las participaciones cubiertas por la Federación a los municipios, en la forma y tiempos que anualmente se determinan por las legislaturas de los estados, y por último, los ingresos derivados de la presentación de servicios públicos. Cabe señalar que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones mencionadas.⁷²¹

Por otra parte, el texto constitucional es preciso al señalar que las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. A mayor abundamiento, establece que tampoco lo harán las leyes federales. En reiteradas ocasiones la Suprema Corte ha sostenido el criterio de que cualquier ordenamiento secundario que pretenda hacer nugatoria tal atribución a favor del municipio es inconstitucional.⁷²²

Tradicionalmente se había dejando en las legislaturas estatales la determinación de los ingresos municipales, lo que produjo la crónica penuria económica de los municipios.⁷²³

Se trata de impuestos, y sólo puede dictarlos las legislaturas estatales, siguiendo el principio constitucional de que “no hay impuesto sin ley”. La disposición es amplia, e incluye todos los impuestos que la Federación cobre en la entidad y que son motivo de convenios; se convierten en federales porque los estados “aceptan” que los dicte y cobre la Federación en una zona de coincidencia competencial.⁷²⁴

La Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷²⁵ seña que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;

⁷²¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. *Ob. Cit* Tomo II. p. 1141.

⁷²² *Ibidem*. p. 1142.

⁷²³ GAMAS TORRUCO, José. *Ob. Cit*. p. 750.

⁷²⁴ *Ibidem*. p. 751.

⁷²⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Febrero de 2000 Página: 514, Jurisprudencia, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Tesis: P./J. 6/2000, “HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).”

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y,

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷²⁶ ha señalado que si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto por el **artículo 122, apartado C), base primera, fracción V, inciso b), último párrafo**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, también lo es que las reglas que estableció el Constituyente Federal para las Legislaturas de los Estados tratándose del impuesto predial, contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, son obligatorias para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, toda vez que no existen dos sistemas distintos para el cálculo y determinación de dicho tributo, sino uno solo aplicable a todo el país. Por otra parte, en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, se dispuso que las Legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptaran las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria fueran equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procedieran a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, para garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad, y con motivo de ello se reformó el contenido del antepenúltimo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Ley Fundamental, para señalar que los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propusieran a las Legislaturas Locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de

⁷²⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIX, Abril de 2004 Página: 260, Tesis aislada, Materia Constitucional, Administrativa, Novena Época, Pleno, Tesis: P. IV/2004, "PREDIAL. LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL INCISO C) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS EN TORNO A DICHO GRAVAMEN, TAMBIÉN SON APLICABLES A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL."

suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; por tanto, es indudable que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quedó obligada, a partir del 1o. de enero de 2002, a establecer en el Código Financiero del Distrito Federal las formas que estimase conducentes a fin de lograr que el valor catastral de los bienes inmuebles se determine en atención a los valores comerciales o de mercado.

- Del **artículo 124** constitucional se desprende que las entidades federativas tienen competencia para imponer y cobrar toda clase de contribuciones, salvo aquellas que están expresamente atribuidas a la federación en el artículo 73 y aquellas que les están prohibidas en los artículos 117 y 118.⁷²⁷

El Máximo Tribunal del País ha señalado que⁷²⁸ de los artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII y XXIX, 117, 118 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la facultad para legislar en materia impositiva no es exclusiva de la Federación, sino que en ocasiones ésta concurre con la de los Estados, de manera que una misma fuente de ingresos puede estar gravada tanto por la Federación como por las entidades federativas, acorde con la facultad genérica establecida en la citada fracción VII del artículo 73, que autoriza al Congreso de la Unión a imponer los tributos necesarios para cubrir el presupuesto. En tales condiciones, como en materia impositiva la distribución de competencias entre los Estados y la Federación se encuadra en un sistema complejo, como lo estableció el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro: "IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS."⁷²⁹, resulta evidente que el referido artículo 73, fracción XXIX, constitucional sólo contiene un catálogo enunciativo, pero no limitativo de los impuestos que en forma exclusiva puede imponer la Federación, pues aun cuando se refiere a determinadas materias, ello no significa que carezca de atribuciones para imponer contribuciones respecto de otras

⁷²⁷ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Tercera Edición. Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México. 1991. p. 98.

⁷²⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIX, Junio de 2004, Página: 239, Tesis aislada, Materia Constitucional, Administrativa, Novena Época Primera Sala, Tesis: 1a. LXXV/2004, Rubro "PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL (VIGENTE EN 2002) NO ES INCONSTITUCIONAL POR GRAVAR LA ENAJENACIÓN E IMPORTACIÓN DE AGUAS GASIFICADAS O MINERALES, PUES EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTÁ FACULTADO PARA ELLO, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

⁷²⁹ Semanario Judicial de la Federación, 151-156 Primera Parte, Página: 149, Jurisprudencia, Materia Constitucional, Administrativa, Séptima Época, Pleno, IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS. Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).

y, por tanto, el hecho de que el legislador ordinario haya incluido en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, como actividad gravada, la enajenación e importación de aguas gasificadas o minerales, no determina su inconstitucionalidad.

- El **artículo 131**⁷³⁰ establece la posibilidad de que el Poder Ejecutivo sea facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el mismo Congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el trámite de productos, artículos y efectos, cuando los estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. Al final de cada ejercicio fiscal el Poder Ejecutivo deberá someter ante el Legislativo para su aprobación, el uso que de estas facultades hubiese hecho (Decreto-Delegado).⁷³¹

La norma regulada en el artículo 131 constitucional se infieren las siguientes características y requisitos: a) El Congreso de la Unión faculta al Ejecutivo para legislar sobre el comercio exterior en general; b) En los casos que se estime urgente y que sea en beneficio del país; c) Dicha actuación será sometida a la aprobación del mismo Congreso de la Unión junto con la presentación del Presupuesto Fiscal de cada año.⁷³²

La atribución señalada por el artículo que se comenta se relaciona con el precepto que otorga al Congreso (artículo 73, fracción IX) la obligación de impedir que el comercio de estado a estado sufra restricciones, y con las normas (artículos 117, fracción IV, y 118, fracción I) que prohíben a las entidades federativas impedir o gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio o la salida de él, de artículos nacionales o extranjeros; establecer impuestos sobre el tránsito de las personas o cosas que atraviesen su territorio; conservar aduanas locales, exigir documentación que ampare los géneros, y practicar el registro de bultos; y a mantener disposiciones que impliquen diferencias de tributos atendiendo a la procedencia de mercaderías; así como establecer, sin consentimiento del Congreso de la Unión, derechos de

⁷³⁰ Vid el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar en la tesis aislada, Constitucional, Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Apéndice 2000, Tomo I, Const., P.R. SCJN, Tesis: 1924, Página: 1324, Genealogía Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXXX, página 758, Primera Sala que dice: "MOVIMIENTO DE MERCANCIAS, EL CONTROL DEL, CONFORME AL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL, CORRESPONDE A LA FEDERACIÓN.-De lo dispuesto por el artículo 131 constitucional se infiere que cualquiera que sea el interés que tengan los Estados en controlar el movimiento de mercancías y cualquiera que sean las razones que para ello aduzcan, están constitucionalmente inhabilitados para hacerlo, y no puede dejarse a criterio suyo materia tan importante como es el movimiento de mercancías, ya que la economía nacional abarca no tan sólo un Estado, pues en una organización política como la nuestra, se supone que el libre juego de la oferta y la demanda y los problemas de transporte que aumentan el costo, pueden por sí mismos, en la generalidad de los casos, mantener un nivel de aprovisionamiento suficiente, y para el caso de que ello no suceda como la restricción a esos principios característicos del Estado liberal entrañaría un cambio en la dirección política mantenida por la Constitución, se reserva a la Federación tan delicada materia."

⁷³¹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Ob. Cit.* p 45-46.

⁷³² ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús. (Coordinador). *Ob. Cit.* p. 62.

tonelaje, ni ningún otro de puertos, ni impone contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.⁷³³

Lo dispuesto por el artículo 131 constitucional se infiere que cualquiera que sea el interés que tengan los Estados en controlar el movimiento de mercancías y cualquiera que sean las razones que para ello aduzcan, están constitucionalmente inhabilitados para hacerlo, y no puede dejarse a criterio suyo materia tan importante como es el movimiento de mercancías, ya que la economía nacional abarca no tan sólo un Estado, pues en una organización política como la nuestra, se supone que el libre juego de la oferta y la demanda y los problemas de transporte que aumentan el costo, pueden por sí mismos, en la generalidad de los casos, mantener un nivel de aprovisionamiento suficiente, y para el caso de que ello no suceda como la restricción a esos principios característicos del Estado liberal entrañaría un cambio en la dirección política mantenida por la Constitución, se reserva a la Federación tan delicada materia.⁷³⁴

E.- Jurisdicción. (Art. 104 fracción I-B, 73 fracción XXIX-H; 122).

- El recurso de revisión fiscal, éste es el aspecto del **artículo 104 constitucional**⁷³⁵ que ha sufrido mayores modificaciones⁷³⁶, tomando en

⁷³³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. *Ob. Cit* Tomo II. p. 1336-1337.

⁷³⁴ Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXXX, página 758, Primera Sala. Apéndice 2000 Tomo I, Const., P.R. SCJN Página: 1324, Tesis aislada, Materia Constitucional, Quinta Época, Primera Sala, Tesis: 1924, "MOVIMIENTO DE MERCANCIAS, EL CONTROL DEL, CONFORME AL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL, CORRESPONDE A LA FEDERACIÓN."

⁷³⁵ Vid la tesis aislada con No. Registro: 216,829, Administrativa, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, XI, Marzo de 1993, Página: 209, "AMPARO DIRECTO. IMPROCEDENCIA DEL. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UNA SENTENCIA PRONUNCIADA POR LA SALA FISCAL RESPECTIVA EN CUMPLIMIENTO DE UNA RESOLUCION DICTADA POR UN TRIBUNAL COLEGIADO. APLICACION DEL ARTICULO 73, FRACCION XVIII DE LA LEY DE AMPARO Y 104 FRACCION I-B CONSTITUCIONAL. La fracción I-B del artículo 104 constitucional establece: "Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: ... I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno". Por tanto, el juicio de amparo directo es improcedente cuando se promueva contra una sentencia emitida por una Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación en cumplimiento de una resolución pronunciada por un Tribunal Colegiado, pues se surte la causa de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con los preceptos al principio citados. Es pertinente, hacer notar que si bien la sentencia contra la cual se promueve el juicio constitucional no se refiere al cumplimiento de diverso juicio de amparo, sino del cumplimiento a la sentencia que resolvió el recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, en virtud de que la fracción I-B del artículo 104 constitucional expresamente establece que contra la resolución que se emite en relación a este recurso no procede ningún medio de impugnación, debe estimarse que la razón de tal determinación obedece a que toda resolución que emitan los Tribunales Colegiados de Circuito, excepción hecha de lo dispuesto en el artículo 83, fracción V de la Ley de Amparo, son inimpugnables ya que por tratarse de una última instancia la que resuelven los Colegiados, no puede ser dubitada por quien resulte afectado por ella, pues de otra manera se atendería contra el principio de seguridad jurídica que debe prevalecer en estos casos. En otro orden de ideas, la improcedencia del juicio de amparo se da cuando por situaciones de hecho o de derecho imposibiliten el estudio del problema controvertido, en el caso las sentencias

consideración que el texto original del primer párrafo de la fracción I de dicho precepto introdujo una apelación federal ante la Suprema Corte, con el anacrónico nombre de *súplica*, contra las sentencias dictadas en segunda instancia por los tribunales federales y locales en las controversias federales mencionadas.⁷³⁷

En la práctica, el aspecto más importante fue la llamada *súplica fiscal*, que las autoridades tributarias podían interponer contra las resoluciones judiciales que afectasen sus intereses.⁷³⁸

El problema de la constitucionalidad de los tribunales administrativos quedó resuelto con la reforma en 1946⁷³⁹ a la fracción I del artículo 104 constitucional, en la que en forma indirecta, a través de autorizar la creación de recursos contra las resoluciones de los tribunales administrativos ante la Suprema Corte, se constitucionalizó la creación de esos tribunales.⁷⁴⁰

Brevemente se pueden señalar los objetivos conseguidos con la reforma de 1946:

- a) Constitucionalizó los tribunales administrativos.
- b) Se estableció que todo tribunal administrativo debía poseer plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, independencia total respecto de los órganos de la administración activa.⁷⁴¹

La reforma de 1968⁷⁴² es en muchos sentidos superior a las de 1946 al establecer la creación de los tribunales administrativos por disposición constitucional se deja a las leyes federales, es decir, ya no es como en 1946 una autorización indirecta para la creación de esos tribunales, sino *directa*; se insiste en el carácter de plena autonomía para dictar las resoluciones; se amplía la creación de los mismos no sólo a la esfera federal sino a la del Distrito Federal; se habla expresamente de la jurisdicción de lo contencioso administrativo autónomos, cuyas resoluciones son

que dicten las Salas del Tribunal Fiscal en cumplimiento de resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito emitidas en un recurso de revisión fiscal, serán siempre improcedentes por derivar de un acto consentido.”

⁷³⁶ Vid IGNACIO BURGOA O, *Derecho Constitucional Mexicano*, Decimoctava, p. 823 que dice: “Por reforma introducida a la fracción I del artículo 104 constitucional se previó que las leyes federales *pueden instituir tribunales de los contencioso-administrativo* y que las mismas puedan establecer el recurso de revisión ante la Suprema Corte contra los fallos definitivos que dicten los propios tribunales. De esta manera se corroboró la tendencia a considerar al mencionado órgano judicial federal como tribunal revisor de las sentencias dictadas en juicios administrativos, readquiriendo la competencia derivada a que hemos aludido.

⁷³⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. *Ob. Cit.* Tomo II. p.1026.

⁷³⁸ Ídem.

⁷³⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo CLIX, Núm. 49, del lunes 31 de diciembre de 1946, pp. 1-2.

⁷⁴⁰ CARPIZO, Jorge. *Ob. Cit.* p. 185.

⁷⁴¹ VAZQUEZ ALFARO, José Luís. *Evaluación y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el ordenamiento mexicano*. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1991. p. 128.

⁷⁴² Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo CCLXXXIV, No. 45, del miércoles 19 de junio de 1967, pp. 1-5.

revisadas por la Suprema Corte de Justicia, o sea, se preserva la unidad del poder judicial federal.⁷⁴³

El 17 de marzo de 1987⁷⁴⁴ se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformas a los artículos 17, 46 y 116 del texto constitucional. El artículo 116 reformado en su fracción IV proporciona la base constitucional para que las Constituciones y leyes de los estados instituyen tribunales “de lo contencioso administrativo”, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que surjan entre la administración pública estatal y los particulares.⁷⁴⁵

En la reforma constitucional a este y otros preceptos constitucionales promulgada el 29 de julio de 1987 y publicada el 10 de agosto⁷⁴⁶ siguiente, congruente con su propósito esencial de conferir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una competencia predominante sobre las cuestiones estrictamente constitucionales y de remitir las controversias sobre problemas de legalidad a los tribunales colegiados de circuito, se modificó el sistema anterior y otorgó el conocimiento de la revisión fiscal, y de otras posibles revisiones similares, de acuerdo con el texto vigente de la fracción I-B del artículo 104⁷⁴⁷ que se comenta, a los propios tribunales colegiados de circuito, cuyas resoluciones son firmes, puesto que no pueden ser combatidas por medio de ningún medio de impugnación.⁷⁴⁸

En las citadas reformas constitucionales de julio de 1987, el precepto relativo a las bases de organización y competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo se trasladaron a la nueva fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, que otorga al Congreso de la Unión, facultades para legislar en esa materia, por considerarse que dicha disposición está mejor situada constitucionalmente. Mediante reforma publicada el 25 de octubre de 1993,⁷⁴⁹ se modificó las bases constitucionales de la organización y el gobierno del Distrito Federal /ahora en el artículo 122), dicha facultad se trasladó, en lo relativo a esta entidad federativa, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Por este motivo, el texto vigente del artículo 104, fracción I-B, se remite a las mencionadas fracción XXIX-H del artículo 73 y IV inciso e) del artículo 122 de la propia carta federal.⁷⁵⁰

La Constitución Mexicana establece que las cargas tributarias serán proporcionales y equitativas, es decir, deben ajustarse a los principios de capacidad contributiva e

⁷⁴³ CARPIZO, Jorge. *Ob. Cit.* p. 186.

⁷⁴⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo XDII, No. 12, del martes 17 de marzo de 1987, pp. 3-4.

⁷⁴⁵ VAZQUEZ ALFARO, José Luis. *Ob. Cit.* pp. 152-153.

⁷⁴⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo CDVII, No. 6, del lunes 10 de agosto de 1987, pp. 3-10.

⁷⁴⁷ Vid FRAGA, Gabino. *Ob. Cit.* p. 443 y ss.

⁷⁴⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. *Ob. Cit.* Tomo II. p. 1028.

⁷⁴⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXXXI, No. 18, del lunes 25 de octubre de 1993, pp. 3-7.

⁷⁵⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. *Ob. Cit.* Tomo II. p. 1029.

igualdad tributaria. Eso implica que un tributo establecido para obtener ingresos, está pensando como un medio de hacer efectiva la justicia distributiva. Sin embargo, los tributos con fines extrafiscales,⁷⁵¹ como es el caso de los ambientales, no se ajustan totalmente a dicho principio (se apegan al aspecto objetivo de la capacidad).⁷⁵² Su justificación axiológica y completaría constitucional la encontramos en todos aquellos valores de carácter social que la propia norma suprema establece.⁷⁵³

En este tipo de tributos priva la regla de quien contamina paga. La distribución de los mismos deviene de los índices de contaminación generados por el sujeto. Se busca el trato similar, teniendo como punto de referencia el grado de degradación ambiental. En consecuencia, la justicia conmutativa es la que rige en el ámbito de actuación de los tributos ambientales.⁷⁵⁴

Se ha podido constatar que en la mayoría de los países se carece de plataformas y mecanismos que permitan una vinculación operativa entre las autoridades ambientales y fiscales para instrumentar objetivos de política que demandan respuestas integradas en las que ambas funciones de gobierno participen concertadamente.⁷⁵⁵

Las instituciones reguladoras en materia ambiental enfrentan el creciente reto de diseñar instrumentos de gestión ambiental que sean efectivos y económicamente eficientes para lograr las metas ambientales que se han trazado los países en los planos nacional y local. Se impone la necesidad de cumplir los objetivos que implica la mejoría de la calidad ambiental al menor costo económico posible. Eso se vuelve particularmente patente ante la percepción de que los esquemas regulatorios tradicionales no han conseguido responder en forma adecuada a los procesos de deterioro ambiental que aquejan a la región. Además, en el contexto de restricciones fiscales que predomina en la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños, las autoridades ambientales ven limitadas las posibilidades de fortalecer su capacidad

⁷⁵¹ Vid MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Ob. Cit.* p. 83 quien señala que: "se distingue a los impuestos con fines fiscales de los impuestos con fines extrafiscales. Los impuestos con fines fiscales son aquellos que se establecen para proporcionar los ingresos que el Estado requiere para la satisfacción de su presupuesto, y los impuestos con fines extrafiscales son aquellos que se establecen, no con el ánimo o deseo de que produzcan ingresos, sino con el objeto de obtener una finalidad distinta, de carácter social, económico, etcétera."

⁷⁵² Vid Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Diciembre de 1999, Tesis: P. CIV/99, Página: 15, Novena Época, Pleno, "CONTRIBUCIONES. LOS FINES EXTRAFISCALES NO PUEDEN JUSTIFICAR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La existencia de un fin extrafiscal, entendido éste como un objetivo distinto al recaudatorio que se pretende alcanzar con el establecimiento de una determinada contribución no puede convertirse en un elemento aislado que justifique la violación a los principios de legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público consagrados por el artículo 31, fracción IV de la Ley Fundamental. Los fines extrafiscales son exclusivamente otros elementos que debe analizar el órgano de control para determinar la constitucionalidad o no de un determinado precepto."

⁷⁵³ ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M. *Ob. Cit.* p. p. 83.

⁷⁵⁴ Idem.

⁷⁵⁵ ACQUETELLA Jean y Alicia Bárcena. *Ob. Cit.* p. 19.

mediante la obtención de mayores asignaciones presupuestarias y deben explorar otras opciones para autofinanciar los avances en la gestión ambiental.⁷⁵⁶

Sin embargo, es preciso reconocer que la utilización adecuada de instrumentos económicos en la gestión ambiental no constituye un asunto fácil. Su éxito depende, entre otros factores, de la idoneidad de las autoridades ambientales para trabajar coordinadamente con las fiscales y de la existencia de una sólida capacidad de seguimiento y control para hacer cumplir la normativa ambiental. Estas son competencias que muchos de los países en desarrollo las autoridades ambientales todavía no logran consolidar, lo que explica aún escasa aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental.⁷⁵⁷

Una reforma fiscal ecológica evoca, en principio, cualquier propuesta que plantee que a diferencia de lo que pasa actualmente en casi todos los países, los impuestos ecológicos tengan un papel significativo en el conjunto de ingresos públicos.⁷⁵⁸

Un sistema fiscal de tributos ecológicos contará fundamentalmente con tres elementos: un conjunto de subsidios, unas determinadas emisiones públicas de bonos transferibles y, principalmente un sistema de ecoimpuestos.⁷⁵⁹

Con el sistema de tributos ecológicos se trata, esencialmente, de instaurar una carga impositiva sobre las empresas contaminadoras, que iguale los costes obtenidas por vía de impuesto son libremente presupuestables, las cantidades obtenidas de la tasa son disponibles presupuestariamente sólo en función de un fin que normalmente coincidirá con la prestación pública.⁷⁶⁰

Los impuestos son el instrumento que más se ajusta a la idea de que el que contamina debe pagar (aunque en absoluto se ha de entender como que paga exactamente por el daño ocasionado), un principio que desde hace décadas fue aceptado por la OCDE y que también hace años figura como criterio teórica básico en las declaraciones sobre política ambiental de la Unión Europea. Los sistemas de regulación directa y de permisos comercializables distribuidos gratuitamente responden al mismo principio de manera mucho mas débil: son los que causan la contaminación los que deben asumir los costes de reducirla, según límites marcados por la política ambiental, por debajo de dichos límites, en cambio, es como si se otorgaran derechos gratuitos de contaminación.⁷⁶¹

Como se desprende de todo lo anterior, la figura constitucional del tributo no tiene una finalidad ambiental sino fiscal para el gasto del erario, en consecuencia para

⁷⁵⁶ Ibidem. p. 26.

⁷⁵⁷ Ibidem. p. 29.

⁷⁵⁸ MARTINEZ ALIER, Joan y Jordi Roca Jusmet. *Ob. Cit.* p. 136.

⁷⁵⁹ SERRANO MORENO, José Luis. *Ob. Cit.* p. 172.

⁷⁶⁰ Idem.

⁷⁶¹ MARTINEZ ALIER, Joan y Jordi Roca Jusmet. *Ob. Cit.* p. 170-171.

establecer algún tipo de tributo ambiental, es menester una reforma constitucional, para establecer una contribución extrafiscal.

3. LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO.

El diseño de instrumentos fiscales en México requiere del conocimiento claro de las características, similitudes y diferencias de los instrumentos existentes. Actualmente, se cuenta con diversos tipos de instrumentos fiscales, los importantes para el tema de los impuestos, derechos y aprovechamientos.⁷⁶²

La importancia de estas contribuciones radica en su utilización como herramientas de política dentro de la gestión ambiental.⁷⁶³

Como ya se mencionó, nuestra Constitución expresa en su artículo 31, fracción IV, que es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público, así como de la Federación, como del Distrito Federal, como de los Estados y Municipios en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. En el artículo 73, fracción VII, la misma Constitución establece que durante el período ordinario de sesiones, el Congreso de la Unión deberá discutir y aprobar las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto.⁷⁶⁴

Por lo tanto, se concluye que constitucionalmente no puede haber tributo sin ley formalmente legislativa que lo exija, salvo los casos de decreto-ley y decreto-delegado.⁷⁶⁵

3.1. El Código Fiscal de la Federación.⁷⁶⁶

El Código Fiscal de la Federación es un ordenamiento jurídico multifacético, cuyas normas hacen de él un instrumento de administración tributaria, un receptáculo de derecho y obligaciones para los contribuyentes y un marco jurídico concentrador de conceptos tributarios genéricos, aplicables a todas las leyes fiscales especiales.⁷⁶⁷ También es un ordenamiento adjetivo que regula el proceso contencioso administrativo, mediante el cual se dirimen las controversias entre la administración pública federal y los ciudadanos.⁷⁶⁸

⁷⁶² MORENO ARELLANO et al. (compiladores). *Ob. Cit.* 2002. p. 33.

⁷⁶³ *Idem.*

⁷⁶⁴ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Ob. Cit.* p 33.

⁷⁶⁵ *Idem.*

⁷⁶⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCLXIX, No. 12, del jueves 31 de diciembre de 1981, pp. 16-66.

⁷⁶⁷ FERNANDEZ SAGARDI, Augusto. *Código Fiscal de la Federación. Comentarios y anotaciones.* Editorial Gasca Sicco. México. 2004. p. XV.

⁷⁶⁸ La Ley Federal de lo Contencioso Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXXVII, del día 1° de diciembre de 2005, la que señala en su artículo Segundo transitorio, que deroga el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que lo comprenden del 197 al 263, que regulaba lo relativo al Juicio de lo Contencioso Administrativo.

Es además un código sustantivo y adjetivo que contiene un conjunto de normas de sustancia y de procedimiento, tanto administrativo como contencioso administrativo. Normas de sustancia como las de definición de conceptos tributarios, de determinación presuntiva del objeto gravado o de la base gravable, de ficciones jurídicas consistentes en hechos imposables, derechos de los contribuyentes, nacimiento y extinción de los créditos fiscales, etcétera. Normas de procedimiento que comprenden desde el debido ejercicio de las facultades de las autoridades hasta los medios de defensa administrativa de los particulares, pasando por los procedimientos de gestión administrativa.⁷⁶⁹

Su artículo 2° a las contribuciones que clasifica en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos,⁷⁷⁰ y en su artículo 3° a ingresos no tributarios, como son aprovechamientos y productos. Para la vigente Ley de Ingresos de la Federación las fuentes de recursos se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendiente de liquidación o de pago, accesorios, productos, aprovechamiento, ingresos derivados de financiamiento y otros ingresos.⁷⁷¹

a) Impuestos. La definición que del impuesto adopta nuestra legislación federal y que encontramos consignada en el artículo 2°, fracción I del Código Fiscal de la Federación, admite la necesidad de que el contribuyente realice los actos gravados, al señalar que “Impuesto son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas o morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracción II, III y IV de este artículo”.⁷⁷²

Llama la atención la definición que se da de “impuestos” pues éstos se entienden por eliminación de las otras contribuciones, a saber. El objeto del impuesto (presupuesto jurídico, o de hecho contemplado en la ley) en nuestro país es muy variado. La imaginación del legislador hace objeto de contribuciones a las manifestaciones de riqueza emanadas de las múltiples figuras jurídicas empleadas por, o en que se encuentra, el contribuyente; el ingreso en el impuesto sobre la renta (ISR), el valor en los impuestos al valor agregado y de producción y servicios, el activo en el impuesto al activo (IMPAC), etcétera.⁷⁷³

Los impuestos contemplados tradicionalmente en las leyes de ingresos de la Federación son: ISR, el impuesto al valor agregado (IVA); impar; el impuesto especial sobre producción y servicios (IESPS); el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos

⁷⁶⁹ FERNANDEZ SAGARDI, Augusto. *Ob. Cit.* p. XVI-XVII.

⁷⁷⁰ *Ibidem.* p. 8.

⁷⁷¹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Ob. Cit.* p 57-58.

⁷⁷² *Ibidem.* p. 65-66.

⁷⁷³ FERNANDEZ SAGARDI, Augusto. *Ob. Cit.* p. 9.

(ISTUV); el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) y los impuestos al comercio exterior.⁷⁷⁴ Efectivamente, la Ley de Ingresos de la Federación que cada año expide el Congreso de la Unión, consigna la siguiente clasificación de los impuestos: I.- Impuesto sobre la renta; II.- Impuesto al activo; III.- Impuesto al valor agregado; IV.- Impuesto especial sobre producción y servicios; V.- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículo; VI.- Impuesto sobre automóviles nuevos; VII.- Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación; VIII Impuesto a los rendimientos petroleros; IX.- Impuesto al comercio exterior: A. De la Importación, B. A la Exportación, y X.- Impuesto sustituto del crédito al salario.⁷⁷⁵

b) Contribuciones de Mejora.- La fracción III del Código Fiscal de la Federación define a las contribuciones de mejora como las “establecidas en Ley a cargo de las personas física y morales que se benefician de manera directa por obras públicas”. Se tienen muchos ejemplos de esta clase de contribuciones y han representado un alivio para las finanzas locales y municipales; sólo tenemos un ejemplo federal, y es la contribución de mejora por obras públicas de infraestructura hidráulica.⁷⁷⁶

La contribución por mejoras, es la figura típica de la contribución especial. Esta figura se aplica en la construcción o ampliación de carreteras, caminos, calles, avenidas, parques y jardines, urbanización de las vías públicas, tales como pavimentación, banquetas, guarniciones, alumbrado, atarjeas, introducción de agua potable, etcétera.⁷⁷⁷

Esta complejidad en la delimitación de la naturaleza jurídica de ciertos pagos se debe a que a la contribución especial se le ha tomado como el alfilerero del sastre a donde van a parar todos aquellos utensilios que no tienen un lugar fijo; pues si un pago debe realizarse forzosamente al Estado y no puede encuadrarse como impuesto, ni como derecho, ni como aportación de seguridad social, la salida más fácil ha sido clasificarlo como “contribución especial. En estricto sentido un servicio concreto a un particular, este pago no es otra cosa que un “derecho”.⁷⁷⁸

La contribución de mejora es una prestación. El contribuyente no percibe ningún ingreso en su patrimonio. Experimenta un beneficio especial consistente en el aumento de valor de un bien inmueble de su propiedad, pero ello es como consecuencia de una obra pública cuya propiedad es del ente público. Se trata siempre de una prestación en dinero, pues el Estado lo requiere para pagar el costo de la obra, en su totalidad o en parte. Las calles construidas o ampliadas, los pavimentos o las banquetas construidas, las líneas de tubería de agua potable o de

⁷⁷⁴ Idem.

⁷⁷⁵ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Ob. Cit.* p 86.

⁷⁷⁶ FERNANDEZ SAGARDI, Augusto. *Ob. Cit.* p. 9-10.

⁷⁷⁷ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Ob. Cit.* p 112.

⁷⁷⁸ ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel. *Ob. Cit.* p. 90.

alcantarillado, son propiedad del Estado, y no una contraprestación por el pago que hace el contribuyente.⁷⁷⁹

Siendo tributo la contribución especial, se aplica todo lo relativo al tributo en cuando se trata del principio de legalidad, que debe regir a la contribución de mejora, así como a la naturaleza *ex-lege* de la obligación de pagar la contribución de mejora.⁷⁸⁰

c) Derechos.- Según la fracción IV del artículo 2° del Código Fiscal de la Federación señala que derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derechos públicos, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentran prevista en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.⁷⁸¹

En relación con los derechos, afirma JARACH que “un principio que es obvio, y que es común también al derecho privado, es aquél de hacer pagar un determinado gravamen a aquellos que reciben en cierta oportunidad un servicio determinado. Es la misma idea que está a la base del precio, una contraprestación entre un servicio prestado y una suma que debe pagarse a cambio, pero en materia tributaria existe un elemento calificador que no hay en el precio, y que es el carácter compulsivo propio de esta obligación tributaria. Entonces uno de los criterios es el de hacer pagar a los que reciben un servicio en ocasión y como contraprestación de ese servicio. Esto es lo que ha dado lugar a un tributo que se llama tasa y que en nuestro idioma habitualmente se denominada tasa “retributiva”, donde la palabra retributiva – que en cierto modo está de más, porque de por sí la tasa es retributiva- sirve para aclarar la naturaleza sustancial del tributo, o sea, el criterio por el cual determinado hecho es elevado a la categoría de supuesto legal de una obligación.”⁷⁸²

A esta especie de tributo se le llama tradicionalmente en México “derecho” y en los países sudamericanos, España e Italia: tasa.⁷⁸³

Los tratadistas están de acuerdo en que la figura jurídica tributaria denominada tasa o taxa, llamada “derecho” en nuestra legislación fiscal federal, es la más difícil de caracterizar. Entre los tratadistas se sostiene que se pagan derechos: a) En contraprestación de un servicio público particular; b) Cuando el Estado ejerce monopolio sobre el servicio, pues cuando concurre con los particulares se estará en presencia del pago de un precio privado; c) En la prestación de toda clase de

⁷⁷⁹ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* p. 348.

⁷⁸⁰ *Idem.*

⁷⁸¹ ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel. *Ob. Cit.* p. 91.

⁷⁸² DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* p. 328.

⁷⁸³ *Ibidem.* p. 329.

servicios estén o no monopolizados; d) sólo cuando el particular provoca la prestación del servicio, como cuando éste le es impuesto por una ley; f) Cuando el servicio es prestado sea por la administración activa o por la administración delegada del Estado, etc.⁷⁸⁴

El Pleno de la SCJN efectúa un inmejorable análisis de la evolución del concepto de “Derechos” en el derecho positivo mexicano para afirmar, junto con la doctrina, que los derechos son una especie del género de contribuciones que cuando se genera un servicio, tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como un servicio público *uti singuli*, es decir, una prestación técnica de la administración, concreta, individualizada y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que de este modo se coloca en una situación distinta de la del resto de los gobernados, que justifica el pago del tributo en tanto evita que el costo del servicio sea soportado también por aquellos que no son usuarios del servicio.⁷⁸⁵

Los tribunales al analizar las tarifas por el concepto de derechos por consumo de agua han resuelto que los servicios que presta el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente de los particulares y no se constituye en una empresa privada que ofrezca al público sus servicios por un precio comercial con base exclusiva en los costos de producción. Los derechos constituyen una contribución establecida imperativamente por el Estado a los particulares que utilizan un servicio público, por ello en la fijación de las tarifas para el pago de derechos no se toman los fines extrafiscales, como sería provocar un aumento o una disminución en el uso del servicio.⁷⁸⁶

d) Accesorios de las contribuciones.- La ley otorga naturaleza jurídica de contribución a los recargos, a las sanciones, a los gastos de ejecución y la indemnización por libramiento de cheques sin fondos que no tienen más explicación que la utilidad en su administración y cobro. Sin embargo, al tener tal naturaleza por disposición legal, deben cumplir con los requisitos constitucionales que conforman el principio de justicia tributaria, es decir, deben ser proporcionales y equitativos y les aplicará la evaluación jurisprudencial dictada por el Poder Judicial de la Federación respecto al artículo 31, fracción IV, constitucional, incluso las tesis concernientes a la capacidad contributiva, pero sin perder de vista su función resarcitoria, en el caso de los recargos.⁷⁸⁷

Sin embargo, siendo la multa una sanción que persigue reprimir la conducta ilícita de un contribuyente y que obedece a principios de derecho penal, parece un error

⁷⁸⁴ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Ob. Cit.* p 95-96.

⁷⁸⁵ FERNANDEZ SAGARDI, Augusto. *Ob. Cit.* p. 10.

⁷⁸⁶ Idem.

⁷⁸⁷ FERNANDEZ SAGARDI, Augusto. *Ob. Cit.* p. 10-11.

legislativo dotarlas de la naturaleza jurídica de contribución, obligación constitucional que obedece a principios de justicia tributaria.⁷⁸⁸

Conforme al último párrafo del artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, los accesorios de las contribuciones participan de la misma naturaleza jurídica que éstas, por lo que serán considerados como “impuestos” (por ficción legal), los recargos y multas que se impongan con motivo del incumplimiento en el pago de cualquier impuesto. Asimismo, serán “derechos” los gastos de ejecución que se impongan por el incumplimiento en el pago de cualquier derecho, y así sucesivamente.⁷⁸⁹

e) Aprovechamientos. Este concepto es una especie de receptáculo de los demás ingresos del Estado que no pueden encontrar cabida técnica en el concepto de las contribuciones, ni en los ingresos por financiamiento a los que alude la LIF ni los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, entre otros, tenemos las multas, las indemnizaciones, las participaciones a cargo de los concesionarios de las vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento eléctricas, las desincorporaciones (privatizaciones), las devoluciones de anticipos derivados de contratos de obra pública y las cuotas compensatorias.⁷⁹⁰

Respecto a esta figura jurídica, el artículo 3° del Código Fiscal de la Federación señala que se entiende por aprovechamiento los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintas de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.⁷⁹¹

Las multas que tienen la naturaleza jurídica de aprovechamientos son aquellas que no están relacionadas con las contribuciones, como las impuestas por violaciones formales a las leyes fiscales, por ejemplo, no presentar una declaración, un aviso, o las derivadas de leyes administrativas y sus reglamentos, como las de tránsito, las de trabajo, etcétera.⁷⁹²

f) Productos.- Son productos⁷⁹³ las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. Tenemos como

⁷⁸⁸ Ibidem. p. 11.

⁷⁸⁹ ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel. *Ob. Cit.* p. 113.

⁷⁹⁰ FERNANDEZ SAGARDI, Augusto. *Ob. Cit.* p. 13.

⁷⁹¹ CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal I.* p. 187.

⁷⁹² FERNANDEZ SAGARDI, Augusto. *Ob. Cit.* p. 13.

⁷⁹³ Vid CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal I.* p. 187, que señala que “Los productos son las contraprestaciones que reciben las autoridades por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, por ejemplo: los ingreso por concepto de rentas por el aprovechamiento de un bien del dominio privado o los servicios que presta mediante un centro deportivo estatal.

ejemplo, entre otros, los ingresos provenientes de la enajenación de bienes del dominio privado del Estado, intereses de valores, créditos y bonos, utilidades derivadas de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y de Pronósticos para la Asistencia Pública. Los productos no tienen naturaleza de créditos fiscales.⁷⁹⁴

Cuando el Estado actúa no como autoridad, es decir, como persona de derecho público sino como persona de derecho privado, en el mismo nivel que los particulares, los ingresos que percibe el Estado tienen el carácter de “productos”. En otros países reciben el nombre de precios, los cuales se distinguen en precios propiamente dichos, precios públicos y precios políticos.⁷⁹⁵

Los productos tienen su fuente en acuerdos de voluntad y por ello se les denomina también ingresos *ex contractu*.⁷⁹⁶

En la doctrina financiera se considera productos todos aquellos ingresos que perciben los entes públicos en el ejercicio de actividades que no suponen el ejercicio de una autoridad respecto a los habitantes de la comunidad. En México es bastante común que los Municipios obtengan productos como consecuencia del arrendamiento y explotación de bienes propios, ocupación de la vía pública con materiales para construcción y escombros, uso de la vía pública con vehículos, en forma de horas o en exclusiva, para sitios de corrales para el abasto, recolección de basura de empresas comerciales e industriales, explotación de la basura en planta *ad-hoc*, etc.⁷⁹⁷

El Código Fiscal de la Federación establece las bases generales para que las personas físicas y morales obligadas a contribuir para el gasto público, aplique dichas disposiciones; además establece la clasificación de las contribuciones, de conformidad a los principios constitucionales, respecto a que toda contribución debe de estar establecida en ley, sujeto a un sistema de naturaleza fiscal con fines de recaudación para cubrir el gasto público del gobierno, luego entonces, los tributos ambientales no pueden ser regulados por éste disposición legal, en virtud de que éstos son más bien de naturaleza extrafiscal.

3.2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.⁷⁹⁸

La Ley tiene por objeto reglamentar los artículo 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de

⁷⁹⁴ FERNANDEZ SAGARDI, Augusto. *Ob. Cit.* p. 14.

⁷⁹⁵ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* p. 382.

⁷⁹⁶ Idem.

⁷⁹⁷ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* pp. 244-245.

⁷⁹⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXXX, No. 21, del jueves 30 de marzo de 2006, pp. 3-116, con reformas publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXXXIX, No. 17, cuarta sección, del miércoles 27 de diciembre de 2006, pp. 407-412.

programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Resalta que los sujetos obligados a cumplir con las disposiciones de dicha ley, deberán observar que la administración de los recursos públicos federales, se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

La presente ley resulta importante, en virtud de que establece las bases para otorgar los diferentes subsidios por parte de las dependencias y entidades a los diversos sectores de la sociedad, tal y como lo señala en su fracción LIII de su artículo 2º, que dice a la letra:

“**Artículo 2.-** Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

LIII. Subsidios: las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general;

...”

En su artículo 10 de la ley que se comenta, se desarrolla la figura de los “subsidios”, otorgándoles la facultad discrecional a las dependencias y entidades para su otorgamiento, el cual se sujeta a determinados lineamientos que la propia ley establece como en su reglamento que en términos generales son los siguientes:

- ⇒ El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoriza la ministración de los subsidios que con cargo a los presupuestos de las dependencias y de las entidades, se aprueben en el Presupuesto de Egresos.
- ⇒ Los titulares de las dependencias y entidades, con cargo a cuyos presupuestos se autorice la ministración de subsidios serán responsables, en el ámbito de sus competencias, de que éstos se otorguen y ejerzan conforme a las disposiciones generales aplicables.
- ⇒ Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.
- ⇒ Para otorgar los subsidios, las dependencias y entidades que los otorguen deberán:

I. Identificar con precisión a la población objetivo;

- II. Prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa.
- III. Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros;
- IV. Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación;
- V. Incorporar mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación;
- VI. Buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios;
- VII. Asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos;
- VIII. Prever la temporalidad en su otorgamiento;
- IX. Procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden, y
- X. Reportar su ejercicio en los informes trimestrales, detallando los elementos a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo, incluyendo el importe de los recursos.

Respecto a lo anterior, se considera que existe un retraso en el otorgamiento de los subsidios, sobre todo en cuestión ambiental, en consideración que los supuestos que las dependencias y entidades deben de cumplir para otorgar los subsidios antes referidos, se encontraba plasma en el artículo 75 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006,⁷⁹⁹ en el que se señalaba además, y que en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria fue suprimido, que las dependencias y entidades para otorgar el subsidio deberán **de propiciar la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales**, circunstancias que actualmente se encuentra derogada.

⁷⁹⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXXVII, No. 16, del Jueves 22 de diciembre de 2005.

En consecuencia, el otorgamiento de los subsidios se sujetará a dicha ley y a su reglamento y en el Presupuesto de Egresos de la Federación se establecerán los programas a través de los cuales se otorguen subsidios

3.3. Ley de Ingresos de la Federación.⁸⁰⁰

La Ley de Ingresos de la Federación, que así se llama al acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado constituye, por lo general, una mera lista de “conceptos” por virtud de los cuales puede percibir ingresos el Gobierno, sin especificar, salvo casos excepcionales, los elementos de los diversos impuestos; sujeto, hecho imponible, alícuota, tasa o tarifa del gravamen, y sólo establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor.⁸⁰¹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la Ley de Ingresos de la Federación, está conformado por:

A) Normas procedimentales particulares que se traducen en:

a) La iniciativa correspondiente sólo puede ser presentada por el Ejecutivo Federal, mientras que en la generalidad de las leyes puede hacerlo cualquier persona con facultades para ello;

b) La presentación de la mencionada iniciativa debe ser el 15 de noviembre o el 15 de diciembre de cada año, aun cuando exista la posibilidad de ampliación de ese plazo, en tanto que en la generalidad de las leyes la presentación de sus iniciativas puede ser en cualquier momento, incluso durante los recesos del Congreso de la Unión;

c) Necesariamente debe ser Cámara de Origen la de Diputados, mientras que en otro tipo de leyes el procedimiento legislativo puede iniciar indistintamente en cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión;

d) El análisis y discusión de la Ley de Ingresos debe ser conjuntamente con el diverso acto del legislativo consistente en el presupuesto de egresos, mientras que cuando se trata de cualquier otra norma, su análisis conjunto o relacionado con otras disposiciones es una cuestión de conveniencia, pero no necesaria.

B) Contenido normativo específico, que debe ser:

⁸⁰⁰ Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007, publicada en el Diario Oficial de la Federación, tomo DCXXXIX, No. 17, del miércoles 14 de diciembre de 2006, pp. 333-370.

⁸⁰¹ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* p. 109.

a) Tributarista, esto es, que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal y

b) Proporcional y correlativo a lo previsto en el presupuesto de egresos, mientras que, por regla general, el contenido de los demás ordenamientos no está taxativamente limitado; y

C) Ámbito temporal de vigencia que, por regla general y a diferencia de otros ordenamientos, es anual, sin perjuicio de que puedan existir en dicha ley disposiciones exentas de esa anualidad.⁸⁰²

• En relación a lo anterior, la **Ley de Ingresos de la Federación** en su artículo 1° establece la relación de cada uno de los conceptos por los cuales va a obtener determinados ingresos, de la forma siguiente:

“I. Impuestos:

1. Impuesto sobre la renta.
2. Impuesto al activo.
3. Impuesto al valor agregado.
4. Impuesto especial sobre producción y servicios:
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.
9. Impuestos al comercio exterior:
 - A. A la importación.
 - B. A la exportación.
10. Accesorios.

II. Contribuciones de mejoras:

Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

III. Derechos:

1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:
2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público:
3. Derecho a los hidrocarburos.

IV. Productos:

1. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.
2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes no sujetos al régimen de dominio público:

⁸⁰² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVIII, Diciembre de 2003, Jurisprudencia, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Tesis: P./J. 80/2003, Página: 533, “LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. LA INCLUSIÓN EN DICHS ORDENAMIENTOS DE PRECEPTOS AJENOS A SU NATURALEZA, ES INCONSTITUCIONAL.”

- A. Explotación de tierras y aguas.
- B. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.
- C. Enajenación de bienes.
- D. Intereses de valores, créditos y bonos.
- E. Utilidades:

V. Aprovechamientos:

1. Multas.
2. Indemnizaciones.
3. Reintegros:
 - A. Sostenimiento de las Escuelas Artículo 123.
 - B. Servicio de Vigilancia Forestal.
 - C. Otros.
4. Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.
5. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.
6. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.
7. Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.
8. Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.
9. Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.
10. 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.
11. Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.
12. Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
13. Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.
14. Aportaciones de contratistas de obras públicas.
15. Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal:
 - A. Aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.
 - B. De las reservas nacionales forestales.
 - C. Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.
 - D. Otros conceptos.
16. Cuotas Compensatorias.
17. Hospitales Militares.
18. Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del Derecho de Autor.
19. Recuperaciones de capital:
20. Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.
21. Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios.
22. Provenientes del programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras.
23. No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.”

El precepto antes señalado, establece simplemente la relación de los conceptos por los cuales el gobierno federal obtendrá determinados ingresos, indicando cada uno

de los impuestos, contribuciones, derechos, productos y aprovechamientos, resaltando en su caso, las contribuciones de mejoras por obras publicas de infraestructura hidráulica y los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, así como los productos por la explotación de tierras y aguas.

- El artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2007, regula la figura de “estímulos fiscales”.

- En su fracción I, dispone que se otorgará un estímulo fiscal a los contribuyentes dedicados exclusivamente a las actividades de los sectores agropecuario y forestal.

Es estímulo se hace consistir en permitir el acreditamiento de las inversiones realizadas en bienes de activo fijo contra una cantidad equivalente al impuesto al activo.

Como puede observarse, el permiso de acreditamiento, es muy preciso, para aquellos sujetos pasivo del impuesto, que realicen actividades agropecuarias y forestal, aunque no establece la cantidad ha acreditar, aunque se especifica que será la equivalente al impuesto al activo.

Es importante resaltar la diferencia de lo señalado en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006, que preveía, que en el sector forestal, el estímulo se otorgaría por inversión en protección, conservación y restauración cuando se refieran a construcción de torres contra incendios, caminos forestales, viveros de alta productividad, brechas corta fuego, equipo y mobiliario contra incendios, laboratorios de sanidad, habitación y pago de jornales a brigadas contra incendios forestales, supuestos que en la ley vigente (2007), ya no se señala.

- En la fracción II, del artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2007, que se comenta, señala que para la aplicación del estímulo fiscal a que hace referencia el artículo 219 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, se debe sujetar a determinada bases, que son:

- ❖ A un Comité Interinstitucional;
- ❖ El monto total del estímulo será de 4,500 millones de pesos;
- ❖ Los proyectos versan en:

1. Proyectos de investigación y desarrollo de tecnología en fuentes alternativas de energía, así como a proyectos de investigación y desarrollo de tecnología de la micro y pequeña empresa.

2. Proyectos de creación de infraestructura especializada para centros de investigación cuyos proyectos hayan sido dictaminados como proyectos orientados al desarrollo de productos, materiales o procesos de producción que representen un avance científico o tecnológico.

- ❖ El estímulo se aplicará contra el Impuesto Sobre la Renta o el Impuesto al Activo.

- Por último, en el mencionado artículo 16, prevé la figura de la “exención”, al precisar entre otras, que se eximirá del pago del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) a cargo de las personas físicas o morales que enajenen al público en general o que importen definitivamente automóviles, cuya propulsión sea a través de baterías eléctricas recargables, así como de aquellos eléctricos que además cuenten con motor de combustión interna.

Es de resaltar que en comparación de las Leyes de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006 y 2007, que en la primera, el supuesto antes referido, le otorga la connotación de “estímulo fiscal” y ahora en la vigente, se otorga un trato de “exención”, figuras que aunque parecidas, son totalmente diferente.

Otro precepto de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 2007, es el artículo 17, que establece la facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar “estímulos fiscales y subsidios”, que aunque se enfocan a comercio exterior y a cajas de ahorro y sociedad de ahorro y préstamo, prevé supuestos relacionados con equipo y maquinaria.

Como puede observarse, la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2007, continúa regulando la figura jurídica de “estímulos fiscales y subsidios”, que en algunos supuestos, se enfocan directa y en otro indirectamente, a cuestiones ambientales, inclusive, se exenta del pago del impuesto al contribuyente en determinados hechos jurídicos.

3.4. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.⁸⁰³

La doctrina extranjera ha discutido mucho en relación a si el presupuesto de egresos tiene el carácter de acto legislativo tanto en su aspecto formal como en su aspecto material. Bajo la influencia de los administradores franceses, DUGUIT Y JÈZE, quienes a su vez se inspiraron en los alemanes LEBAND Y JELLINEK, una gran mayoría de autores se ha inclinado por considerar el presupuesto de egresos como un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y de autorización.⁸⁰⁴

Los efectos del Presupuesto de Egresos, según el maestro GABINO FRAGA,⁸⁰⁵ son los siguientes:

⁸⁰³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXXXIX, No. 18, sección segunda, del jueves 28 de diciembre de 2006, pp. 114-162.

⁸⁰⁴ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* p. 129.

⁸⁰⁵ Vid FRAGA, Gabino. *Ob. Cit.*

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

b) El Presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo.

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

d) A su vez, el Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene.⁸⁰⁶

Debe destacarse que el actual Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, no establece algún programa específico sobre medio ambiente para el otorgamiento de subsidios, reiterando el retroceso en la materia en comparación al Presupuesto de Egresos del año próximo pasado, inclusive, el artículo 66 señalaba textualmente lo siguiente:

“Artículo 66. ...

En materia ambiental, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales promoverá el fortalecimiento de la integración de la cadena productiva forestal, en la que se incluya productos maderables en general, e impulse la competitividad de todos los eslabones de la cadena productiva, para que alcancen niveles de competitividad que permitan a la rama de producción participar con suficiencia en los mercados nacionales e internacionales, e incluirá la participación del productor primario en todas las actividades de la cadena productiva.
...”.

Luego entonces, al expedirse la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, regulación que se establecían en el Presupuestos de Egresos pasaron a dicha ley, pero no en forma integral, lo que lleva a establecer que en materia de subsidios relacionados con el medio ambiente, mientras no se establezca en el presupuesto, no se otorgará subsidio alguno, inclusive, independientemente que a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se le otorgue facultades para que promueva programas de subsidio.

3.5. Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR).⁸⁰⁷

Para comprender qué es el Impuesto Sobre la Renta debemos identificarlo como un “impuesto” y no como una ley, la ley será la estructura jurídica por medio de la cual el legislador gravará al contribuyente, el impuesto será el espíritu, la ley el cuerpo.⁸⁰⁸

⁸⁰⁶ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob. Cit.* p. 129-130.

⁸⁰⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXXX, No. 1, Segunda Sección, del Martes 1° de enero de 2000, pp. 1-128.

⁸⁰⁸ JOHNSON OKHUYSEN, Eduardo A. *Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas*. Colegio Superior de ciencias Jurídicas. México. 1985. p. 19.

El concepto mismo del ISR ha variado en función al tiempo, la subjetividad de lo que será objeto principal de la ley ha venido cambiando y sofisticándose a través de los años en que se ha utilizado en el mundo impositivo. El impuesto Sobre la Renta como lo entendemos en la actualidad ha sufrido infinidad de cambios desde su creación hasta la fecha, ha pasado de gravar ciertos ingresos por la realización de actos, gravados sobre tarifas estáticas, sin acumulación del ingresos, etc. a gravar la totalidad del ingreso del individuo sin importar la fuente de ingreso.⁸⁰⁹

El ISR es un sistema fiscal moderno será el gravamen que tiene el Estado sobre el incremento patrimonial del individuo medido en ingresos y percibido durante un periodo determinado. Esta definición la podríamos considerar como universal desde el punto de vista Teórico, pero se verá distorsionado en cada país en que se establezca un LISR, ya que incremento patrimonial será definido en forma diferente según sea el país que establezca el gravamen.⁸¹⁰

México, al utilizar el ISR en un sistema tributario deberá buscar:

- 1) Ingreso al Estado
- 2) Redistribución de la riqueza
- 3) Incentivo a la inversión.
- 4) Justicia Social.

De todos los impuestos, tanto directos como indirectos, Renta es el más importante, tanto en ingresos para el fiscal como en impacto en la redistribución de la riqueza.⁸¹¹

La Ley del Impuesto Sobre la Renta actual, entró en vigor el 1° de enero de 2002, abrogó la Ley de ISR del 1° de enero de 1981, y ésta a su vez abrogó al mismo tiempo la Ley del ISR del 30 de diciembre de 1964, y la Ley Federal del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos, del 30 de diciembre de 1947.⁸¹²

Como es de nuestro conocimiento, año con año nos enfrentamos a diversas modificaciones, adiciones y derogaciones a los diferentes ordenamientos fiscales y la Ley del ISR no es la excepción, pues hasta la fecha existe la necesidad de complementar las disposiciones, ya sea con reformas fiscales, con modificaciones al reglamento, o bien, de hacer aclaraciones mediante la publicación de "Reglas de Carácter General", quien tiene la finalidad de facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.⁸¹³

⁸⁰⁹ Ibidem. p. 19-20.

⁸¹⁰ Ídem.

⁸¹¹ Ibidem. p. 22.

⁸¹² MARTÍN GRANADOS, María Antonieta. *Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Activo*. Quinta Edición. Editorial ECAFSA. México. 2001. p. 12.

⁸¹³ Ídem.

La Ley del ISR comprende 7 títulos, los que a su vez se dividen en capítulos, además, disposiciones transitorias, que son a saber:

| | |
|------------|---|
| Título I | Disposiciones generales. |
| Título II | De las personas morales. |
| Título III | Del régimen de las personas morales con fines no lucrativos. |
| Título IV | De las personas físicas. |
| Títulos V | De los residentes en el extranjero con ingresos, provenientes de fuentes de riqueza ubicada en territorio nacional. |
| Título VI | De los regímenes fiscales preferentes y e las empresas multinacionales. |
| Título VII | De los estímulos fiscales. |

- Ahora bien, vista la figura de los “**estímulos fiscales**” tanto en las disposiciones de naturaleza ambientales como fiscal, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en su título séptimo, regula dicha institución jurídica, estableciendo específicamente en el artículo 219, el otorgamiento del mismo en los términos siguientes:

- Otorgar un estímulo fiscal a los contribuyentes del Impuestos Sobre la Renta;
- Por los proyectos en investigación y desarrollo tecnológico;
- El estímulo consiste en aplicar un crédito fiscal equivalente al 30% de los gastos e inversiones realizados en la ingestación y desarrollo tecnológico;
- El crédito fiscal se aplica contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en que se determine dicho crédito.

- Por otra parte, dentro del mismo título de estímulos fiscales que prevé la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el artículo 220 de la LISR señala que las personas morales y las personas físicas con ingresos por actividades empresariales y profesionales podrán optar por efectuar la deducción inmediata de la inversión de bienes nuevos de activo fijo, en lugar de las previstas en los artículos 37 y 43 de la Ley, deduciendo en el ejercicio en el que se efectúe la inversión de los bienes nuevos de activo fijo, en el que se inicie su utilización o en el ejercicio siguiente, la cantidad que resulte de aplicar, al monto original de la inversión, únicamente los por cientos que se establecen en este artículo 220, además de que la parte de dicho monto que exceda de la cantidad que resulte de aplicar al mismo el por ciento que se autoriza en este artículo, será deducible únicamente en los términos del artículo 221 de esta Ley.

Lo importante de lo anterior, es que se señal que la opción sólo podrá ejercerse tratándose de inversiones en bienes que se utilicen permanentemente en territorio

nacional y fuera de las áreas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, salvo que en estas áreas se trate de empresas que no requieran de uso intensivo de agua en sus procesos productivos, que utilicen tecnologías limpias en cuanto a sus emisiones contaminantes y que en este último caso además obtengan de la unidad competente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, constancia que reúne dicho requisito, la opción prevista en este párrafo no podrá ejercerse respecto de autobuses, camiones de carga, tractocamiones y remolques.

- Otra cuestión que se considera versa sobre cuestiones del contorno ambiental que regula la Ley del Impuesto Sobre la Renta, es lo relativo a los ingresos de las personas morales, al expresarse en el artículo 17 que las personas morales deberán acumular la totalidad de los ingresos en efectivo, bienes, servicio, crédito o de cualquier otro tipo, que obtengan en el ejercicio.⁸¹⁴

En cuanto a los ingresos de la personas morales, el artículo 18⁸¹⁵ indica que se consideran obtenidos los ingresos en las fechas, entre otras, cuando se enajenen bienes o se preste un servicio, al momento en que se expida el comprobante que ampare el precio o la contraprestación, se envíe o entregue materialmente el bien o cuando se preste el servicio y se cobre o sea exigible total o parcialmente el precio o la contraprestación pactada, aún cuando provenga de anticipos, la enajenación, excepto en aquellos casos previstos en otros artículos de la Ley.

Hay actos o actividades en que los ingresos derivados de los mismos se acumulan hasta que se cobran, pero hay otros actos o actividades cuyos ingresos deben acumularse, independiente de que se haya o no realizado su cobro.⁸¹⁶

Tratándose de en los ingresos por la prestación de servicios personales independientes que obtengan las sociedades o asociaciones civiles y de ingresos por el servicio de suministro de agua potable para uso doméstico o de recolección de basura doméstica que obtengan los organismos descentralizados, los concesionarios, permisionarios o empresas autorizadas para proporcionar dichos servicios, se considera que los mismos se obtienen en el momento en que se cobre el precio o la contraprestación pactada, por lo que hasta este instante se considerar que existe un ingreso para dichas personas.

- Un figura fiscal más que versa en la Ley del Impuesto Sobre la Renta relacionada con el medio ambiente, es lo relativo a las deducciones de inversión, que de conformidad con lo previsto en el artículo 29, las personas morales podrán efectuar deducciones, por inversiones; por lo que consideran como inversión los

⁸¹⁴ CAÑO MELESIO, Luis Manuel. *ISR de las personas morales. Una metodología de interpretación*. Tax editores unidos. México. 2003. p. 137.

⁸¹⁵ *Ibidem*, p. 141.

⁸¹⁶ MARTÍN GRANADOS, María Antonieta. *Ob. Cit.* p. 39.

activos fijos, los gastos y los cargos diferidos y las erogaciones realizadas en periodos preoperativos.

A su vez, el artículo 37 establece que las inversiones únicamente se podrán deducirse mediante la aplicación en cada ejercicio, de los porcentos máximos autorizados sobre el monto original de la inversión de que se trate,⁸¹⁷ luego entonces, el artículo 40 en su fracción XII, señala el por ciento máximos autorizados, tratándose de activos fijos por **tipo de bien**, para su deducción, señalándose que por cuanto hace a maquinaria y equipo para la generación de energía proveniente de fuentes renovables el por ciento deducible, es del 100%.

Ahora bien, la depreciación de maquinaria y equipo, se aplicarán, **de acuerdo a la actividad** en que sean utilizados, indicándose que el porcentaje será del 100% cuando se realice la conversión a consumo de gas natural y para prevenir y controlar la contaminación en cumplimiento de las disposiciones legales respectivas.

- Lo dicho con antelación respecto a la figura de la deducción, es aplicable para las personas físicas con actividades empresariales y profesionales, de conformidad con el artículo 124 y 125 de la Ley

3.6. Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA).⁸¹⁸

El Impuesto al Valor Agregado se distingue por sus siglas “IVA”; dicha contribución surgió en Francia y se extendió su aplicación hacia el Mercado Común Europeo. En México se implantó en el año de 1980, como una respuesta en el saneamiento de las finanzas públicas, puesto que dicho impuesto lograba cubrir las deficiencias que imperaba en la política tributaria del país, dentro de las cuales destacaban: bajos niveles de recaudación, evasión fiscal, etc., hoy en días es considerado una de las principales contribuciones que recauda el Estado, así se constata en la Ley de Ingresos de la Federación.⁸¹⁹

El Impuesto al Valor Agregado es considerado un impuesto indirecto puesto que su pago no recae directamente sobre el contribuyente, sino más bien en el consumidor final, es decir, sobre la persona que consume los bienes y servicios, de ahí surge su característica principal que es su traslado, puesto que no lo absorbe el productor ni tampoco el distribuidor, sino más bien, estos lo cargan hacia la persona que consume el bien o servicio.⁸²⁰

⁸¹⁷ Ibidem. p. 131.

⁸¹⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCLI, No. 41, del viernes 29 de diciembre de 1978, pp. 39-41.

⁸¹⁹ MIRANDA AMADOR, Candelario. *Análisis Práctico de los Impuestos*. Colección Textos Universitarios. Editorial Themis. México. 1996. p. 259.

⁸²⁰ Idem.

El artículo 1 de la ley del Impuesto al Valor Agregado señala como sujetos de dicha contribución a las personas físicas y morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes (objeto de la contribución):

- I.- Enajenen bienes.
- II. Presten servicios independientes.
- III.- Otorguen el uso o goce temporal de bienes.
- IV. Importen bienes o servicios.⁸²¹

Aunque la tasa general del Impuesto al Valor Agregado es del 15%, la Ley contempla otros montos autorizados aplicables a diferentes actos o actividades, y a su vez establece una serie de exenciones a bienes y servicios, los cuales son:

- I.- Actos Gravados a la Tasa 0% prevista en el artículo 2-A de la Ley que clasifica a las operaciones afectadas al 0%;
- II.- Operaciones afectadas al 10%, el artículo 2 de la Ley del IVA, señala como operaciones afectadas al 10%, las que se realicen por residentes en la Región Fronteriza, y siempre que la entrega material de los bienes o la prestación de servicios se lleve a cabo en dicha área geográfica,
- III.- Actos y Actividades Gravados a la tasa 15%, que la Ley señala como tasa general del IVA.⁸²²

Las operaciones exentas del pago del Impuesto al Valor Agregado, son entre otras, las actividades o actos siguientes:

- I.- En relación a la enajenación de bienes, el artículo 9 de la Ley señala que no se pagará el impuesto;
- II.- En relación a la prestación de servicios, el artículo 15 de la ley en estudio establece que no se pagará el impuesto;
- III.- En relación al uso o goce temporal de bienes, el artículo 20 de la ley, señala que no se pagará el impuesto por el uso o goce temporal de bienes en inmuebles destinados o utilizados exclusivamente para casa- habitación; en fincas dedicadas o utilizadas sólo a fines agrícolas o ganaderos; en bienes tangibles cuyo uso o goce sea otorgado por residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en territorio nacional, por los que se hubiera

⁸²¹ Ibidem. pp. 259-260.

⁸²² Ibidem. pp. 261-264

pagado el impuesto en los términos del artículo 24 de esta Ley; y en libros, periódicos y revistas.

IV.- El artículo 25 de la Ley señala como actividades exentas del pago del IVA las relacionadas con importaciones;

V.- En relación con personas físicas que realicen actividades empresariales y agropecuarias.⁸²³

Dicho lo anterior, la Ley del Impuesto al Valor Agregado (**IVA**) establece que se calculará el mismo, aplicando la tasa 0%, cuando se realice la prestación de servicios independientes, consistente en los prestados directamente a los agricultores y ganaderos, siempre que sean destinados para actividades agropecuarias, por concepto de perforaciones de pozos, alumbramiento y formación de retenes de agua; suministro de energía eléctrica para usos agrícolas aplicados al bombeo de agua para riego; desmontes y caminos en el interior de las fincas agropecuarias; preparación de terrenos; riego y fumigación agrícolas; erradicación de plagas; cosecha y recolección; vacunación, desinfección e inseminación de ganado, así como los de captura y extracción de especies marinas y de agua dulce, de conformidad con su numeral 2o-A.

En relación a lo anterior, el artículo 25 de dicho ordenamiento, establece que no se pagará el impuesto al valor agregado por lo señalado en el artículo 2o. A de esta Ley.

3.7. Ley Federal de Derechos.⁸²⁴

La Ley Federal de Derechos que establece los derechos que se pagarán por:

- ◆ El uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación;
- ◆ Por servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, y
- ◆ Por servicios a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.⁸²⁵

Ahora bien, dicho ordenamiento regula lo relativo al ambiente de la forma siguiente:

⁸²³ Ibidem. p. 264-267.

⁸²⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo XXXLXIX, No. 12, del jueves 31 de diciembre de 1981. pp. 113-204.

⁸²⁵ “**Artículo 1º.**- Los derechos que establece esta Ley, se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta Ley. También son derechos las contribuciones a cargo e los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”

A.- Respecto a concesiones, permisos, autorizaciones, uso o aprovechamiento y servicios que lleve a cabo la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

B.- Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de bosques y áreas naturales protegidas;

C.- Por el uso, explotación o aprovechamiento de aguas nacionales, y

D.- Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación en cuerpos receptos de descargas de aguas residuales.

En los diversos temas que versan sobre el ambiente, la Ley Federal de Derechos, respecto al pago de los mismos, prevé lo siguiente:

- 1.- Exención y compensación de pagos;
- 2.- Devolución y compensación de pagos;
- 3.- El no pago de los derechos en forma condicionada;
- 4.- Disminución del pago, y

Los supuestos para que se actualicen las hipótesis para no encuadrarse en el hecho generador de la obligación de pago de los derechos, son los siguientes:

- a) Personas físicas con actividades agrícolas o pecuarias y por el uso doméstico y en localidades rurales iguales o inferiores a 2,500 habitantes e instituciones educativas;
- b) Por conservación, restauración, redoblamiento, y reintroducción de vida silvestre;
- c) Por aprovechamiento de recursos forestales no maderables;
- d) No son sujetos de pago de derechos, los menores de 6 años, discapacitados, lo que presten servicio de transporte público y de cargas, y relacionados con la fotografía, filmación y videograbación con carácter científico y cultural;
- e) Por que la contaminación no rebase los límites máximos permisibles;
- f) Por presentar programa de acciones para mejorar la calidad de las descargas de aguas residuales, mediante cambios en el proceso productivo

o con el control o tratamiento de las descargas y mantengan o mejoren la calidad de las descargas de aguas residuales.

- Es necesario resaltar lo relativo en la Ley Federal de Derecho, la regulación que se tiene sobre el agua, considerando que es una materia la cual es más regulada por el legislador, aún se prevé otras cuestiones al entorno ambiental, consideramos que se da un mayor desarrollo en cuestiones del agua, tan es así, que establece la obligación al pago del derecho sobre agua, que la usen, exploten o aprovechen, bajo determinadas cuotas, de conformidad con la clasificación de zonas establecidas por la misma legislación.

Ha esa recaudación por el pago de derecho, se establece un Fondo Forestal, en el numeral 223 de la Ley federal de Derechos, señala en el último párrafo del inciso A, que los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por usuarios distintos de los municipios y organismos operadores de los mismos, 300 millones de pesos tendrán destino específico para el Fondo Forestal Mexicano, para el desarrollo y operación de Programas de Pago por Servicios Ambientales.

Ahora bien, destaca que dentro de la obligación del pago de derecho de agua por el uso, explotación o aprovechamiento, el artículo 224 establece la exención o no pago del derecho por los siguientes casos:

I.- Por la extracción o derivación de aguas nacionales por actividades agrícolas o pecuarias.

II.- Por el uso o aprovechamiento de aguas residuales.

III.- Por las aguas que broten o aparezcan en el laboreo de las minas o que provengan del desagüe de éstas.

IV. Por usos agropecuarios.

V.- Por el uso o aprovechamiento de las instituciones educativas.

VI.- Por las aguas que regresen a su fuente original o que sean vertidas en cualquier otro sitio previamente autorizado por la Comisión Nacional del Agua en los términos de la Ley de Aguas Nacionales, siempre que tengan el certificado de calidad del agua expedido por dicha Comisión.

VII.- Por la explotación, extracción, uso o aprovechamiento de las aguas interiores salobres, cuando se obtenga certificado expedido por la Comisión Nacional del Agua en el que se establezca que dicha agua contiene más de 2,500 miligramos por litro, de sólidos disueltos totales, independientemente de si se desaliniza o se trata.

VIII.- Por el uso o aprovechamiento de aguas efectuado por las poblaciones rurales de hasta 2,500 habitantes de conformidad con el último Censo General de Población y Vivienda.

IX.- Por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales efectuada por entidades públicas o privadas, que sin fines de lucro presten servicios de asistencia médica, servicio social o de impartición de educación escolar gratuita en beneficio de poblaciones rurales de hasta 2,500 habitantes de conformidad con el último Censo General de Población y Vivienda.

Como se mencionó con antelación, la Ley Federal de Derecho independientemente que sea una ley con finalidad de cobro por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado, establece la figura de la exención. Pero no sólo prevé dicha figura jurídica de índole fiscal, sino que prevé además, no un subsidio o un estímulo fiscal como tales, sino refiere a que los contribuyentes de los derechos, podrán disminuir del pago del derecho respectivo, las cantidades siguientes:

A.- El costo comprobado de los aparatos de medición y los gastos de su instalación que se efectúen a partir de 1998, sin incluir las cantidades que además se carguen o cobren al adquirente por otras contribuciones, para calcular el volumen de agua explotada, usada o aprovechada, en los términos de la presente Ley.

B.- \$1.7089 por cada metro cúbico de agua potable que se proporcione al Distrito Federal o a los municipios del Valle de México, a través de su conexión transitoria a la respectiva red de agua potable, tratándose de pozos que no sean propiedad de dichas instancias de gobierno, pero que por necesidad pública las mismas requieran de su uso o aprovechamiento.

- Otra circunstancias regulada que hay que resaltar, es lo relativo al pago de derecho por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales, que descarguen en forma permanente, intermitente o fortuita aguas residuales en ríos, cuencas, cauces, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de aguas, suelos, las infiltren en terrenos nacionales o que puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos.

Ahora bien, de igual forma como lo señalamos respecto al uso, explotación y aprovechamiento de aguas nacionales, respecto a las descargas de aguas residuales, la Ley Federal de Derechos, prevé la disminución y exención del pago de derechos.

Efectivamente el artículo 281-A y 282-C, prevé que los contribuyentes del derecho por descargas, podrán disminuir del pago por:

A.- Al momento de presentar su declaración, por el costo de los aparatos de medición y de su instalación.

B.- Por que los contribuyentes cuenten con planta de tratamiento de aguas residuales y que en sus procesos productivos hayan realizado acciones para mejorar la calidad de sus descargas y éstas, sean de una calidad superior a la establecida en los límites máximos permisibles establecidos en esta Ley. Este beneficio se aplicará únicamente a los aprovechamientos de aguas nacionales que generen la descarga de aguas residuales, siempre y cuando los contribuyentes cumplan con las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento y esta Ley.

La figura de la exención, se señala para los siguientes casos:

1. Los contribuyentes cuyos contaminantes no rebasen los límites máximos permisibles establecidos en la presente Ley.
2. Quienes descarguen aguas residuales a redes de drenaje o alcantarillado que no sean bienes del dominio público de la Nación.
3. Quienes viertan agua residual a la fuente de donde originalmente se realizó su extracción, siempre que tengan el certificado que expedirá la Comisión Nacional del Agua en el que se precisará que no sufrió degradación en su calidad ni alteración en su temperatura.
4. Las poblaciones rurales de hasta 2,500 habitantes y los organismos operadores de agua potable y alcantarillado, públicos o privados, por las descargas provenientes de aquéllas.
5. Por las descargas provenientes del riego agrícola.
6. Las entidades públicas o privadas, que sin fines de lucro presten servicios de asistencia médica, servicio social o de impartición de educación escolar gratuita en beneficio de poblaciones rurales de hasta 2,500 habitantes.
7. Los usuarios domésticos que se ubiquen en localidades que carezcan de sistemas de alcantarillado, por las aguas residuales que se generen en su casa habitación.

Continuando con dicha figura de la exención, el artículo 282-A de la Ley Federal de Derechos, señala que no se pagará el derecho, el que descargue en forma permanente, intermitente o fortuita aguas residuales en ríos, cuencas, cauces, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de aguas, suelos, las infiltren en terrenos nacionales o que puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos, aunque cuyas descargas contengan contaminantes que rebasen los límites máximo permisibles, siempre y cuando:

- ⇒ El contribuyente presente ante la Comisión Nacional del Agua, un programa de acciones y cumplan con el mismos;
- ⇒ Que sea para mejorar la calidad de sus aguas residuales;
- ⇒ Ya sea mediante cambios en los procesos de producción o para el control o tratamiento de las descargas;
- ⇒ Con el fin de no rebasar dichos límites y mantener o mejorar la calidad de las descargas de aguas residuales.

Para los efectos anteriores, la Comisión Nacional del Agua, vigilará el cumplimiento en el avance de las acciones comprometidas por los usuarios, y el contribuyente estará obligado a efectuar el cálculo de su pago y a presentar sus declaraciones trimestrales conforme a lo establecido en esta Ley, sin enterar el pago del derecho, señalando en su declaración la leyenda siguiente:

"Sin pago de conformidad con lo establecido en el párrafo primero del artículo 282-A de la Ley Federal de Derechos".

Los contribuyentes están obligados a presentar ante la Comisión Nacional del Agua, un informe, bajo protesta de decir verdad, de los avances del programa de acciones presentado ante dicho órgano desconcentrado.

Siendo importante, que el contribuyente que ejerza el presente derecho establecido en la Ley Federal de Derecho para que encuentre exento del pago correspondiente, tiene que cumplir con cada una de los lineamiento y disposiciones que la propia ley le establece, ya que en el caso de que no presente alguno de los informes, estará obligado al pago del derecho que le hubiere correspondido pagar en los dos trimestres inmediatos anteriores.

Y los contribuyentes que no cumplan con los avances programados, estarán obligados a efectuar el pago de los derechos que corresponden generados a partir de la fecha del incumplimiento, así como de aquellos que se hubieren generado con anterioridad, con los accesorios correspondientes.

Además de lo anterior, la propia legislación señal que si al término del programa los contribuyentes cumplen con los objetivos previstos, tendrán derecho a la recuperación del monto histórico del Derecho que hubieren pagado por incumplimiento de las metas parciales.

Como puede observarse, la Ley Federal de Derecho, establece la figura de la exención y disminución de pago, en materia, entre otras, de agua, al propiciar con ello, que exista una adecuada explotación de la misma y una descarga de aguas

residuales con la menor contaminación posible, pero siempre le otorga, en su tramitación, un enfoque fiscal envuelto de una finalidad ambiental.

3.8. Comercio Exterior.

Dentro de la legislación nacional aplicable al comercio exterior existen varios ordenamientos jurídicos, derivados de preceptos constitucionales expresos. Entre ellos destaca la Ley de Comercio Exterior, la Ley Aduanera y las Leyes de Impuestos Generales de Importación y Exportación.^{826 827}

- La Ley de Comercio Exterior, reglamentaria del artículo 131 constitucional, y su reglamento constituyen la legislación fundamental de esta materia. Esta ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacionalidad y contribuir a la elevación del bienestar de la población.⁸²⁸

Dicho lo anterior, la Ley de Comercio Exterior señala que el ejecutivo federal tiene entre otras facultades, establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior. Para tales efectos, la Ley en comento, establece los aranceles, que son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser:

- I.- Ad-valorem, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.
- II.- Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y
- III.- Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.”

Además, los aranceles podrán adoptar las siguientes modalidades:

- A.- Arancel-cupo, cuando se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que excedan dicho monto;

⁸²⁶ Ahora es la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, tomo DLXXX, No. 14, Sección segunda, tercera, cuarta y quinta, del viernes 18 de enero de 2002.

⁸²⁷ WITKER Jorge y Laura Hernández. *Régimen jurídico del comercio exterior en México*. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 27. México. 2000. p. 211.

⁸²⁸ Ibidem. p. 222

B.- Arancel estacional, cuando se establezcan niveles arancelarios distintos para diferentes períodos del año, y

C.- Las demás que señale el Ejecutivo Federal.”

Ahora bien, las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación de mercancías, se podrán establecer, entre otros casos, para regular o controlar recursos naturales no renovables del país; para preservar la fauna y la flora en riesgo o peligro de extinción o de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies; y, cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente ecología, de acuerdo a la legislación en la materia.

- La Ley Aduanera regula la entrada y salida de mercancías del territorio. El propósito primordial de esta ley es la modernización de la estructura aduanal para hacer eficientes de los mecanismos de promoción y fomento al comercio internacional. Esa ley, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismos de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de este o de dicha entrada o salida de mercancías.⁸²⁹

La Ley Aduanera establece que están obligados al pago de los impuestos al comercio exterior, las personas físicas y morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo.⁸³⁰

Pero de igual forma, dicha disposición como otras, establece la excepción a la regla general, al precisar que no se pagarán los impuestos al comercio exterior, por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo, entre otras, de las mercancías exentas conforme a Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, así como de los tratados internacionales, y de las mercancías que se importen con objeto de destinarlas a finalidades de defensa nacional o seguridad pública.

- Por otra parte, la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, comúnmente conocidas como tarifas, tienen por objeto clasificar las mercancías y determinar el respectivo impuesto a la operación de comercio exterior.⁸³¹

Dicha Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación señala que los impuestos se causarán según corresponda, de conformidad con determinada tarifa, la que se sujetará a la clasificación de mercancías, por su naturaleza

⁸²⁹ Ibidem. pp. 224-225.

⁸³⁰ Ibidem. p. 233.

⁸³¹ Ibidem. p. 234.

composición, presentación o denominación y que son identificadas por la ley con determinada Nomenclatura y de conformidad a operaciones especiales, como es la siguiente:

- a)** Importaciones o exportaciones de muestras y muestrarios que cumplan con lo previsto en el artículo 2o. fracción II, Regla Complementaria 9a, inciso d), de la presente Ley (partida 98.01);
- b)** Importaciones de maquinaria, partes o componentes para la fabricación de productos, realizadas por empresas que cuenten con registro de empresa fabricante y se ajusten a los requisitos establecidos en la Regla 8a de las Complementarias para la interpretación y aplicación de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (partida 98.02);
- c)** Importaciones de material de ensamble para ser utilizadas en la fabricación de automóviles, camiones, autobuses integrales y tractocamiones, realizadas por las plantas industriales autorizadas por la Comisión Intersecretarial de la Industria Automotriz (partida 98.03);
- d)** Importaciones o exportaciones de equipajes de pasajeros o menajes de casa, conforme a lo previsto en la Ley Aduanera, así como a las disposiciones de carácter general que al respecto dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (partida 98.04);
- e)** Importaciones de mercancías que en apoyo del sector pesquero merecen un tratamiento especial (partida 98.05);
- f)** Importaciones o exportaciones de mercancías que, en opinión de la Comisión de Comercio Exterior, merecen un tratamiento especial y que por sus características no puedan clasificarse de manera unitaria conforme a las reglas de clasificación de la nomenclatura de la Tarifa de la presente Ley (partida 98.06);
- g)** Las demás operaciones que en opinión de la Comisión de Comercio Exterior merecen un tratamiento especial (partida 98.07).

En consecuencia, la ley en comento, establece un código, una descripción, la unidad como se va a identificar la mercancías, así como el valor o ad-valorem de la misma, para efecto de establecer la tarifa que deberá de pagarse por la importación o exportación correspondiente.

Luego entonces, la propia ley establece una serie de reglas generales y complementarias para su debida aplicación, entre ellas, las abreviaturas empleadas en la Tarifa que de manera enunciativa y no limitativa la describe, entre otras, la siguiente:

“...
Ex
...”

Exenta del pago del impuesto general de importación o de exportación.

En consecuencia, la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación establece la figura de la exención del pago que se genera de la obligación fiscal, que en la materia ambiental, puede señalarse las siguiente:

| CÓDIGO | DESCRIPCIÓN | Unidad | AD VALOREM | |
|--------------|--|--------|------------|------------|
| | | | IMP. | EXP. |
| 85.07 | Acumuladores eléctricos, incluidos sus separadores aunque sean cuadrados o rectangulares. | | | |
| ... | | | | |
| 8507.30.04 | Del tipo utilizado como fuente de energía para la propulsión de los vehículos eléctricos comprendidos en la subpartida 8703.90. | Pza | 13 | Ex. |
| 87.03 | Automóviles de turismo y demás vehículos automóviles concebidos principalmente para el transporte de personas (excepto los de la partida 87.02), incluidos los vehículos del tipo familiar ("break" o "station wagon") y los de carreras. | | | |
| ... | | | | |
| 8703.10.01 | Con motor eléctrico, excepto los comprendidos en las fracciones 8703.10.02 y 8703.10.03. | Pza | 30 | Ex. |
| 98.06 | Importaciones o exportaciones de materiales y equipos sujetos a tratamiento especial. | | | |
| ... | | | | |
| 9806.00.02 | Equipos anticontaminantes y sus partes, cuando las empresas se ajusten a los lineamientos establecidos por las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Economía. | Pza | Ex. | Ex. |

Como puede observarse, en lo relativo al medio ambiente, que en forma directo o indirecta puede influir en el mismo, la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, exenta del pago de los impuestos, volviendo a reiterar, que se el tratamiento de ambiente es desde un punto de vista fiscal, que si bien es

cierto, las disposiciones de naturaleza ambiental dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, prevé figuras como la exención, los estímulos fiscales, el no pago de impuestos, etc., también lo es que el desarrollo es a través de un ámbito netamente fiscal y no ambiental.

3.9. Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.⁸³²

La Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, entró en vigor el 1° de enero de 1981, abrogándose la Ley del impuesto sobre venta de gasolina, Ley del impuesto sobre seguros, Ley del impuesto sobre tabacos labrados, Ley del impuesto sobre teléfonos, Ley del impuesto sobre producción y consumo de cervezas, y la Ley Federal del Impuesto a las industrias de azúcar, alcohol, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas.⁸³³

El impuesto especial sobre producción y servicios reúne las características siguientes:

- 1.- *Es indirecto, Es indirecto*, ya que el sujeto pasivo del impuesto puede trasladar éste a otras personas, de manera que no sufre el impacto económico en forma definitiva.
- 2.- *Es especial*, debido a que grava en forma específica determinada actividad económica.
- 3.- *Tiene un tratamiento diferencial*, porque establece tanto tasas diversas para cada producto y servicio cuyo valor grava, como obligaciones no gravadas.
- 4.- *Es semiplurifacético*, en función de que grava casi todas las etapas del proceso de producción y distribución de bienes o servicios, excepto algunas fases finales de consumo.
- 5.- *Es no acumulativo*, toda vez que el impuesto se traslada fuera del precio, se registra por separado en la contabilidad se acredita después sin que forme parte del precio.
- 6.- *Se puede controlar*, porque genera el interés en el contribuyente de exigir facturas y traslado expreso del impuesto al proveedor.

⁸³² Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCLXII, No. 40, del 30 de diciembre de 1980, p. 46-51.

⁸³³ CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal II*. Editorial Iure. México. 2001. p. 220.

7.- *Tiene un sobreconsumo*, pues grava la circulación y gastos de bienes que, con el uso, se extingue o destruyen.

8.- *Es real*, debido a que no atiende a las características del sujeto obligado, ni del que soporta el gravamen finalmente, si no sólo a la actividad.⁸³⁴

Los sujetos del impuesto especial sobre producción y servicios son las personas físicas y las morales que realicen los actos o actividades siguientes que son los objetos del impuesto:

A.- La enajenación en territorio nacional o, en su caso, la importación, definitiva de los bienes, y

B.- La prestación de los servicios.

La Base del impuesto por enajenación, es que se considerará como valor el del precio pactado, el valor será el que tengan los bienes en el mercado, avalúo y el precio de venta será al detallista; por servicios, es el valor total de las contraprestaciones pactadas, así como las cantidades que se carguen o cobren a quien reciba el servicio por intereses normales, moratorios, etcétera.⁸³⁵

Las tasas aplicables son los establecidos categóricamente en los artículos 2, 2-A, 2-B y 2-C⁸³⁶ de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Los conceptos gravados en la enajenación o importación de bienes, son Gasolina, Diesel, Gas natural para combustión automotriz, Alcohol desnaturalizado, Bebidas alcohólicas con una graduación de más de 13.5° G. L. hasta 20° G.L., Cerveza y bebidas refrescantes con graduación alcohólica hasta de 6° G.L., Alcohol, Aguardiente y bebidas alcohólicas con una graduación de más de 20° G.L. y hasta 55° G.L., Tabacos labrados (cigarros populares sin filtro elaborados con tabacos oscuros, así como puros y otros) y tabacos labrados (cigarros).⁸³⁷

Para el cálculo del impuesto especial sobre producción y servicios, debe de aplicarse a los valores previstos en el artículo 2° del ordenamiento que nos ocupa, la tasa que para cada bien o servicio establece el mismo numeral, o en su caso, la cuota establecida en la Ley.

El artículo 2°-C, en su párrafo segundo, establece una cuestión extrafiscal, al precisar que los fabricantes, productores, envasadores o importadores de cerveza, podrán disminuir de la cuota de \$3.00 por litro la cantidad de \$1.26 por litro

⁸³⁴ Ibidem. p. 221.

⁸³⁵ Ibidem. p. 226.

⁸³⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXXVII, No. 17, del Viernes 23 de diciembre de 2005, pp. 30-50.

⁸³⁷ CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal II*. p. 223.

enajenado o importado, con la circunstancias o peculiaridad, que la **enajenación o importación sea en envases reutilizados**.

El artículo 3 prevé en su fracción IX, como envases reutilizados, aquellos que ya fueron usados para envasar y comercializar cerveza, recolectados y sometidos a un proceso que permite recuperar sus características sanitarias originales para que sean utilizados nuevamente para envasar y comercializar el mismo tipo de producto, sin que este proceso en ningún caso implique que el envase está sujeto a procesos industriales de transformación.

Para tales efectos, se le establecen a los fabricantes, productores o envasadores de cerveza que apliquen la disminución del monto antes referido, una serie de obligaciones fiscales, como se resalta en las fracción XX y XXI, del artículo 19 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Lo anterior resulta importante, ya que la Primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que el artículo 2º-C de la Ley antes indicada, no es inconstitucional y que tiene fines de carácter extrafiscal, al señalar en la Tesis Aislada número LI/2007,⁸³⁸ lo siguiente:

“PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 2º-C DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2006). El citado precepto legal, al establecer que todos los fabricantes, productores o envasadores de cerveza, que la enajenen y quienes la importen, pagarán el impuesto que resulte mayor entre aplicar la tasa prevista en el artículo 2º., fracción I, inciso A), punto 1, 2 y 3, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y aplicar una cuota de \$3.00 (tres pesos 00/100 M. N.) por cada litro de cerveza enajenado o importado, con la posibilidad de disminuir de dicha cuota la cantidad de \$1.26 (un peso 26/100 M. N.) por cada litro, si la cerveza importada o enajenada está contenida en envases reutilizados, no viola el principio de equidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la cuota que prevé la naturaleza del bien por el número de litros importados o enajenados y no a su valor o precio, por lo que todos aquellos que realicen dichas operaciones deben calcular el gravamen de la misma forma. Además, la imposición de dicha cuota y su referida disminución se justifica en atención al fin extrafiscal consistente en el apoyo a la ecología y al medio ambiente, el desalentar la distribución de la cerveza en la economía informal, moderar su consumo y apoyar a los municipios y entidades federativas en cuanto a los gastos que les genera la recolección de basura por los envases que no son reutilizados en la enajenación o importación de la cerveza.”

Como puede observarse, dicha disposición fiscal, conforme a la interpretación de nuestro máximo Tribunal de la Nación, ha establecido que en el artículo 2º-C de la Ley del Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios, tiene una finalidad extrafiscal en beneficio de la ecología y del medio ambiente, al otorgarse la disminución de la cuota, en virtud de que la cerveza se encuentre contenida en envases reutilizables, ya sea que el fabricante, productor o envasador, lo importe o

⁸³⁸ Ver la nota a pie de página número 482.

enajene, resultando novedoso respecto al sistema fiscal de los tributos establecido en la fracción IV del artículo 31 Constitucional.

4.- REGULACIÓN REGLAMENTARIA.

4.1. Reglamento de la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria.⁸³⁹

El Reglamento tiene por objeto reglamentar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en las materias de programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, contabilidad, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

- En lo relativo a los honorarios con cargo al presupuesto de servicios personales, el reglamento señala en su numeral 131, que cuando se trate de realizar actividades o funciones equivalentes a las que desempeñe el personal que ocupe una plaza presupuestaria, las dependencias y entidades podrán contratar servicios profesionales por honorarios con personas físicas con cargo al presupuesto de servicios personales, entre otros, en los casos de los programas o proyectos relacionados con el equilibrio ecológico, protección al ambiente, y conservación de áreas naturales protegidas.

- Ahora bien, en materia de subsidios, el reglamento establece que Las dependencias o las coordinadoras de sector deberán incluir en sus presupuestos los subsidios y transferencias que otorguen directamente a las entidades apoyadas y a los órganos administrativos desconcentrados.

- Además señala que las variaciones a los subsidios no deberán implicar su traspaso a los programas de operación y de gasto directo de las dependencias, entidades apoyadas y órganos administrativos desconcentrados, salvo lo previsto en las disposiciones aplicables.

- Y que los subsidios se considerarán devengados una vez que se haya constituido la obligación de entregar el recurso al beneficiario por haberse acreditado su elegibilidad antes del 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal. Los subsidios cuyos beneficiarios sean los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios, se considerarán devengados a partir de la entrega de los recursos a dichos órdenes de gobierno.

Como puede observarse, el reglamento establece alguna excepción en el otorgamiento de presupuesto para la contratación de servicios profesionales en materia ambiental, aún en cuestiones de subsidios, sólo determina que a la

⁸³⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXXXIII, No. 20, cuarta sección, del Miércoles 28 de junio de 2006, pp. 1-80.

dependencia le corresponde presupuestar los subsidios, pero éstos, como se menciono con antelación, quedan sujeto a la aprobación dentro del Presupuestos de Egresos de la Federación.

5.- DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS.

5.1. Resolución Miscelánea Fiscal para 2006.⁸⁴⁰

A partir de 1981 en que entró en vigor la Ley del Impuesto sobre la Renta,⁸⁴¹ se empezaron a emitir por las autoridades fiscales, disposiciones anuales denominadas: “Resolución que establece Reglas Generales y Otras Disposiciones de Carácter Fiscal para el año de”, cuya vigencia ha sido de un año en la generalidad de los casos. Este ordenamiento se emite en cumplimiento del inciso g) de la fracción I del artículo 33 del Código Fiscal de la Federación,⁸⁴² que establece lo siguiente:

“**Artículo 33.-** Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:

I.- Proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán:

...

g) Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrán publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año. Las resoluciones que se emitan conforme a este inciso y que se refieran a sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, no generarán obligaciones o cargas adicionales a las establecidas en las propias leyes fiscales.

...”

Parece ser que tanto el Código Fiscal de la Federación en su artículo 33, fracción I, inciso g), como las Resoluciones Misceláneas que anualmente se expiden y que durante el curso del año se van modificando, adolecen de “irregularidad-doctrinal” respecto de la norma superior que determina su creación. Las reglas generales y las disposiciones de carácter fiscal que se contienen en la Resolución Miscelánea constituyen propiamente disposiciones reglamentarias que sólo deben aparecer en un reglamento emitido por el Presidente de la República.⁸⁴³

Ahora bien, la resolución miscelánea, como es conocida, en las cuestiones del ámbito del medio ambiente señal en el punto 3.4.25, que versa sobre cuestiones del Impuesto Sobre la Renta, lo siguiente:

“...

3. IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

⁸⁴⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del viernes 28 de abril de 2006, Tomo DCXXXI No. 20, Tercera y cuarta Sección. pp. 274-508.

⁸⁴¹ Derogada por la nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXXX, No. 1, Segunda Sección del Martes 1° de enero de 2002. pp. 1-128.

⁸⁴² CAÑO MELESIO, Luis Manuel. *Ob. Cit.* pp. 86-87.

⁸⁴³ *Ibidem.* pp. 87-88.

...

3.4.25. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 220, último párrafo, de la Ley del ISR, los contribuyentes podrán cumplir con el requisito de obtener constancia de la unidad competente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, respecto al uso de tecnologías limpias en cuanto a sus emisiones contaminantes, cuando obtengan un certificado de industria limpia por sus instalaciones, plantas u oficinas, ubicadas en las zonas metropolitanas que establece el artículo 221-A de la Ley del ISR, que para dichos efectos emita la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

Los contribuyentes que no cuenten con el certificado a que se refiere el párrafo anterior, podrán cumplir con el requisito a que se refiere esta regla, cuando celebren un Convenio firmado por la autoridad competente de la PROFEPA y el representante legal de la empresa, a través del cual la empresa se obliga a la obtención del certificado de industria limpia, en un plazo no mayor de dos años, contados a partir de la firma de dicho convenio.

Cuando los contribuyentes no obtengan el certificado de industria limpia dentro del plazo a que se refiere el párrafo anterior, deberán cubrir, en su caso, el impuesto correspondiente por la diferencia que resulte entre el monto deducido conforme al artículo 220 de la Ley del ISR y el monto que se debió deducir en el ejercicio en los términos de los artículos 40 o 41 de la citada Ley, de no haberse aplicado la deducción inmediata. Para estos efectos, los contribuyentes deberán presentar declaraciones complementarias, según corresponda, por cada uno de los ejercicios correspondientes, a más tardar dentro del mes siguiente a aquél en el que se cumpla el plazo de dos años acordado en el convenio a que se refiere esta regla, debiendo cubrir los recargos y la actualización correspondiente, calculados conforme a las disposiciones fiscales desde el mes inmediato siguiente al ejercicio en el que se efectuó la deducción inmediata y hasta el mes inmediato anterior al mes en el que se presente la declaración complementaria de que se trate.

Como puede observarse, lo anteriormente expuesto desarrolla lo que ya se comentó respecto a la figura de los “estímulos fiscales” que mencionamos en la Ley del Impuesto Sobre la Renta ya comentada, destacando que se precisa la dependencia competente que expedir las constancias correspondientes, y se reitera la entidad que tiene facultades para emitir el certificado de industria limpia.

Otra cuestión a que refiere la Resolución Miscelánea Fiscal vigente en 2006-2007, es respecto a la Ley Federal de Derecho, ordenamiento ya comentado con antelación, al mencionar textualmente lo siguiente:

“9. DERECHOS.

9.22. Para los efectos del Capítulo XIV, del Título II, sobre Derecho por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de descargas de aguas residuales, los usuarios podrán presentar los resultados correspondientes a sus análisis de descargas de aguas residuales, y se tomarán como válidos, los que hayan sido emitidos por laboratorios que se encuentren en proceso de trámite de acreditamiento ante la Secretaría de Economía o el Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Prueba (SINALP), o en proceso de aprobación ante la Comisión Nacional del Agua. Esta disposición únicamente aplicará en aquellas entidades federativas en que no hubiere, por lo menos, un laboratorio acreditado y aprobado.

En lo anterior, se establecen algunas circunstancias detalladas sobre la cuestión de las descargas de aguas residuales a cuerpos receptos como bienes del dominio público, como lo es lo referente a los laboratorios que realizan los análisis de dichas aguas, lo cuales deberán estar debidamente acreditados.

Por último, en los propios artículos transitorios, refiere a cuestiones ambientales, como se desprende del séptimo transitorio de las reglas de carácter general emitida por la autoridad hacendará, que es de la letra siguiente:

“TRANSITORIOS

...

Séptimo. Para los efectos de la fracción VIII del Artículo Segundo de las Disposiciones Transitorias de la Ley del ISR para 2002, en relación con el penúltimo párrafo del artículo 27 de la Ley del ISR vigente hasta el 31 de diciembre de 2001, se considera como investigación y desarrollo de tecnología, los gastos e inversiones realizados en territorio nacional, destinados directa y exclusivamente a la ejecución de proyectos propios del contribuyente que se encuentran dirigidos al desarrollo de productos, materiales o procesos de producción, que sean técnicamente nuevos o que representan mejoramiento substancial de los ya producidos o instalados por el contribuyente.

Para los efectos de lo anterior, dichos proyectos deberán contar con un calendario de experimentación, especificando su fecha de terminación. Se considera que el proyecto finaliza en el momento en que el principio teórico que da sustento al proyecto ha sido demostrado y probado técnicamente a partir de la construcción de prototipos o modelos.

Para determinar si los gastos e inversiones pueden ser financiados con disposiciones del fondo a que se refiere el artículo 27 de la Ley del ISR vigente hasta el 31 de diciembre de 2001, se estará a lo siguiente:

...

II. No se consideran como gastos e inversiones que pueden ser financiados con disposiciones del fondo a que se refiere el artículo 27 de la Ley del ISR vigente hasta el 31 de diciembre de 2001, los siguientes:

...

k) Los gastos por estudios de impacto ambiental y obtención de permisos para cumplir con la regulación ambiental.

...”

5.2. Reglas Generales para la aplicación del estímulo fiscal a la investigación y desarrollo de tecnología y creación y funcionamiento del Comité Interinstitucional.⁸⁴⁴

En el anexo único de las Reglas Generales para la aplicación del estímulo fiscal a la investigación y desarrollo de tecnología y creación y funcionamiento del Comité Interinstitucional, se señala que en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 219 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, (que se encuentra dentro del título de estímulos fiscales), se expiden las Reglas Generales para la Aplicación del Estímulo

⁸⁴⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, tomo DCXXIX, No. 2, del día jueves 2 de febrero de 2006, pp. 6-15.

Fiscal a la Investigación y Desarrollo de Tecnología y Creación y Funcionamiento del Comité Interinstitucional, dentro de los cuales en su anexo único refiere, que entre otras, se considera como erogación para los proyectos de ingestación y desarrollo tecnológico para dichos proyecto, la siguiente:

- Los gastos relacionados con proyectos de inversión destinados al desarrollo o mejora de tecnologías destinadas al aprovechamiento de fuentes alternativas de energía, que por su naturaleza o mediante un aprovechamiento adecuado se consideran inagotables, tales como la energía solar en todas sus formas; la energía eólica; la energía hidráulica tanto cinética como potencial, de cualquier cuerpo de agua natural o artificial; la energía de los océanos en sus distintas formas; la energía geotérmica, y la energía proveniente de la biomasa o de los residuos.

5.3. Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo 2002 – 2006.⁸⁴⁵

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide) tiene como objetivo propiciar las condiciones necesarias para que México cuente con recursos financieros suficientes para sustentar las estrategias económicas y sociales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND). En este sentido, el Programa presenta pretende expandir la capacidad potencial de crecimiento del país y, al mismo tiempo, garantizar un entorno económico estable a través de una conducción responsable de la política económica. Esto con la finalidad de abatir la pobreza, reducir las diferencias económicas regionales y aumentar la competitividad del país, elementos imprescindibles para lograr que el desarrollo sea un proceso incluyente y sustentable.

El Programa está orientado a resolver los problemas financieros estructurales de la economía considerando las restricciones internas y externas que probablemente habrá de enfrentar el país en el mediano plazo, de manera que su diseño asegure la viabilidad de nuestro desarrollo.

En segunda instancia se buscará consolidar la estabilidad macroeconómica mediante el fortalecimiento de las finanzas públicas. La conducción de una política fiscal que permita garantizar la sustentabilidad de largo plazo de las finanzas públicas es indispensable para robustecer la economía nacional y para reducir la vulnerabilidad de ésta ante cambios en las condiciones del ámbito internacional.

Es indispensable mantener los esfuerzos para garantizar que nuestra estructura tributaria sea eficiente, justa y simple de administrar. En la medida en que se logre lo anterior, será posible fortalecer las finanzas públicas y disminuir la dependencia del

⁸⁴⁵ El lunes 30 de septiembre de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXXXVIII, No. 20, segunda sección, el decreto que aprobó el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006. pp.2-112.

presupuesto en los ingresos petroleros. Por otra parte, la estrategia de mediano plazo también contempla acciones en materia presupuestaria dirigidas a hacer más eficiente el ejercicio del gasto público, a facilitar la rendición de cuentas y a incrementar la transparencia en la conducción de la política fiscal.

En tercera instancia se implementarán políticas orientadas a fortalecer el ahorro interno de la economía y, al mismo tiempo, a modernizar y consolidar el sistema financiero.

En este marco, el Plan Nacional de Desarrollo propone, entre sus principales objetivos, promover un crecimiento económico sostenido y sustentable, que combata los rezagos sociales y que se traduzca en un mayor nivel de vida para todos los mexicanos, es decir, un crecimiento que redunde en mayor desarrollo.

Para alcanzar este objetivo, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 establece los principales lineamientos para fortalecer las fuentes permanentes de financiamiento al desarrollo económico y social. La política de financiamiento del desarrollo que se deriva de este Programa contiene acciones dirigidas a fortalecer los componentes del ahorro e inversión de la economía y a promover una canalización eficiente de los recursos financieros disponibles hacia actividades de alta rentabilidad privada y social.

- Ahora bien, dicho Programa de Financiamiento, resalta cuestiones a la Protección del medio ambiente, al señalar que una de las premisas necesarias para garantizar un desarrollo sustentable, que no ponga en riesgo los recursos naturales de los que dependen las generaciones futuras, es el cuidado al medio ambiente. El crecimiento demográfico, la falta de planeación en el crecimiento de la planta productiva y en la explotación del campo y de los recursos hidráulicos y los efectos no deseados de algunas políticas, han traído como consecuencia un grave deterioro del medio ambiente, que se expresa sobre todo en daños a ecosistemas, deforestación, contaminación de mantos acuíferos y de la atmósfera. Por ello, es impostergable la puesta en marcha de políticas públicas que conduzcan a un mayor cuidado del medio ambiente y a promover un uso racional de los recursos naturales.

Con el propósito de fortalecer el cuidado al medio ambiente es necesario crear mecanismos de regulación directa que promuevan el uso de sistemas de producción más limpios sin afectar su competitividad ni el acceso a los mercados internacionales. Asimismo, es urgente diseñar e instrumentar políticas que aseguren el uso racional de los recursos naturales, que garanticen el aprovechamiento de los recursos no renovables, que promuevan el uso eficiente del agua y los bosques e impulsen la planeación regional descentralizada, participativa y democrática.

- Cabe mencionar que, con el propósito de estimular la inversión y la generación de empleos, en marzo de 2002 el Gobierno Federal instrumentó el

Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), cuyo objetivo es autorizar la apertura de nuevas empresas en un día hábil. Esta facilidad está dirigida a aquellas empresas que inicien operaciones en actividades económicas consideradas de bajo riesgo público, esto es, que no requieran una autorización o permiso previo, el otorgamiento de una concesión, ni un monto de inversión específico, y que no representen un riesgo para la salud, el medio ambiente y la seguridad.

5.4. Lineamientos para devolución de derechos.⁸⁴⁶

Tienen como objetivo, establecer el procedimiento para la devolución de los recursos provenientes de los ingresos federales que obtenga la Comisión Nacional del Agua por el pago de los derechos que por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales que se suministren a las empresas públicas y privadas a que se refiere el artículo 223, apartado B, fracción I⁸⁴⁷ de la Ley Federal de Derechos, a través del Programa de Devolución de Derechos (PRODDER).

Los Sujetos son:

⁸⁴⁶ www.cna.gob.mx

⁸⁴⁷ **Artículo 223.-** Por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales a que se refiere este Capítulo, se pagará el derecho sobre agua, de conformidad con la zona de disponibilidad de agua en que se efectúe su extracción y de acuerdo con las siguientes cuotas:...

B.- Por las aguas provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, a excepción de las del mar, se pagará el derecho sobre agua por cada mil metros cúbicos, destinadas a:

I.- Uso de agua potable: **a)** Asignada a Entidades Federativas, Municipios, organismos paraestatales, paramunicipales. **b)** Concesionadas a empresas que presten el servicio de agua potable o alcantarillado y que mediante autorización o concesión, presten el servicio en sustitución de las personas morales a que se refiere el inciso a). **c).** Concesionada a colonias constituidas como personas morales que por concesión de las personas morales a que se refiere el inciso a), presten el servicio de suministro de agua potable de uso doméstico. Para los efectos del uso de agua potable, se considerará: Zona de disponibilidad 1 a 6 \$290.61 Zona de disponibilidad 7 \$135.33 Zona de disponibilidad 8 \$67.58 Zona de disponibilidad 9 \$33.64 Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales a que se refiere esta fracción, que paguen los municipios, se destinarán a la Comisión Nacional del Agua para obras de infraestructura hidráulica. Las tarifas a que se refiere esta fracción, serán aplicables a los sujetos que en las mismas se señalan cuando el consumo de agua en el periodo sea inferior o igual a un volumen equivalente a los 300 litros por habitante al día, de acuerdo con la población indicada en los resultados definitivos del ejercicio inmediato anterior, referidos exclusivamente a población, provenientes del último Censo General de Población y Vivienda publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, actualizado con las proyecciones de población publicadas por el Consejo Nacional de Población. En aquellos casos en que el consumo no exceda de los volúmenes a que se refiere el párrafo anterior, se aplicarán las siguientes tarifas: Zona de disponibilidad 1 a 6 \$290.61 Zona de disponibilidad 7 \$135.33 Zona de disponibilidad 8 \$67.58 Zona de disponibilidad 9 \$33.64 En aquellos casos en que el consumo sea superior a los volúmenes que se mencionan en el párrafo anterior, se aplicarán las siguientes tarifas sobre el volumen de consumo excedente: Zona de disponibilidad 1 a 6 \$581.22 Zona de disponibilidad 7 \$270.66 Zona de disponibilidad 8 \$135.17 Zona de disponibilidad 9 \$67.30 II.- Generación Hidroeléctrica \$3.0837 III.- Acuacultura: Zona de disponibilidad 1 a 6 \$2.3953 Zona de disponibilidad 7 \$1.1796 Zona de disponibilidad 8 \$0.5547 Zona de disponibilidad 9 \$0.2634 IV.- Balnearios y centros recreativos: Zona de disponibilidad 1 a 6 \$8.3442 Zona de disponibilidad 7 \$4.1109 Zona de disponibilidad 8 \$1.9353 Zona de disponibilidad 9 \$0.9202 Lo dispuesto en esta fracción no es aplicable a hoteles, centros recreativos de acceso exclusivo o privado y campos de golf.

- a) Entidades Federativas, Municipios y organismos paraestatales o paramunicipales que cuenten con asignación para usar, explotar o aprovechar aguas nacionales y que cubran los derechos correspondientes.
- b) Empresas que mediante autorización o concesión sustituyan a Entidades Federativas, Municipios y organismos paraestatales o paramunicipales, en la prestación del servicio de agua potable o alcantarillado y que cuente con concesión para usar, explotar o aprovechar aguas nacionales y que cubran los derechos correspondientes, y
- c) Colonias constituidas como personas morales que por concesión de las Entidades Federativas, Municipios y organismos paraestatales o paramunicipales presten el servicio de suministro de aguas potable de uso doméstico y que cuenten con concesión para usar, explotar o aprovechar aguas nacionales y que cubran los derechos correspondientes.

Son materia de las acciones a que se refiere el artículo 231-A de la Ley Federal de Derechos,⁸⁴⁸ las que de manera enunciativa y no limitativa, se detallan a continuación y forman parte del Programa:

1.- Mejoramiento de Eficiencia.- Las adquisiciones y obras relativas a macromedición, micromedición, detección y control de fugas, sustitución de fuentes de abastecimiento, padrón de usuarios, automatización de sistemas de facturación y cobro, dispositivos ahorradores de agua, rehabilitación de infraestructura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, acciones para desinfección del agua, así como las que aseguren ahorros de energía eléctrica.

2.- Infraestructura de Agua Potable.- La ejecución de infraestructura nueva de agua potable se constituye por las obras de captación, líneas de conducción, plantas potabilizadoras, cloradores, tanques de regulación y/o almacenamiento y

⁸⁴⁸ **Artículo 231-A.-** Los ingresos que se obtengan de las empresas públicas o privadas a que se refiere el apartado B, fracción I del artículo 223 de esta Ley, se destinarán a la Comisión Nacional del Agua para la realización de acciones de mejoramiento de eficiencia y de infraestructura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Los ingresos que se obtengan por la recaudación del derecho a que se refiere el párrafo anterior se destinarán a la Comisión Nacional del Agua, para la realización de los programas que al efecto establezca dicha Comisión, en una cantidad equivalente de hasta por el monto de los derechos cubiertos por las personas antes mencionadas, en el ejercicio de que se trate.

La Comisión Nacional del Agua, previa solicitud que formulen las personas que se mencionan en el párrafo primero de este artículo, emitirá un dictamen con base en el programa de acciones que deberán presentar y, en su caso, asignará recursos para la realización del mismo, hasta por una suma igual a la inversión que realicen, la cual no podrá exceder del monto de los derechos que hubiesen cubierto.

Las empresas quedarán obligadas a acreditar trimestralmente ante la Comisión Nacional del Agua, los avances en el cumplimiento de los programas a que se refiere este artículo.

La Comisión Nacional del Agua informará, trimestralmente, al H. Congreso de la Unión acerca de la devolución de los recursos destinados a las acciones de mejoramiento de eficiencia y de infraestructura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

redes de distribución que permiten que la población satisfaga su demanda de agua con calidad para su consumo.

3.- Infraestructura de Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales.-

Comprende obras nuevas de recolección, conducción, tratamiento y emisión de aguas residuales generadas, que contribuyan al mejoramiento de las condiciones del medio ambiente.

La estructura financiera es igual para los tres componentes del Programa de Acciones y estará conformada en la proporción que a continuación se indica:

Recursos Federales: Hasta la totalidad del monto de los derechos cubiertos, para un máximo del 50 % del monto total del Programa de Acciones.

Recursos de Contraparte: Al menos por un monto igual a la aportación federal. Los recursos de la contraparte podrán estar integrados por recursos estatales, municipales o de generación interna de caja de la empresa y/o crédito y/o de participación de la iniciativa privada.

La estructura financiera de 50% de recursos federales y al menos del 50% de recursos de la contraparte se deberá cumplir dentro de la inversión total del programa de acciones, no necesariamente acción por acción, ni componente por componente.

En la asignación de recursos, el Gobierno Federal a través de la Comisión Nacional del Agua, asignará recursos para las componentes consideradas en los Programas de Acciones, a "EL PRESTADOR DEL SERVICIO", hasta por el monto de los derechos cubiertos, en el ejercicio fiscal de que se trate, conforme se señalo en el punto anterior.

Los recursos asignados se ejercerán una vez dictaminado el Programa de Acciones, por parte de las Gerencias Regionales o Estatales, y su ejercicio se hará en forma conjunta o por separado con la aportación financiera de "EL PRESTADOR DEL SERVICIO", de conformidad con lo que se establezca en el Programa de Acciones dictaminado, aportación que en todo caso será equivalente por lo menos a los recursos federales que aporte la Comisión Nacional del Agua.

Para efectos del Programa y de conformidad con el Manual de Normas Presupuestarias emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los pagos de derechos efectuados por "EL PRESTADOR DEL SERVICIO" posteriores al 30 de noviembre del año fiscal de que se trate, no podrán ser notificados ante la Unidad de Legislación Tributaria de la SHCP; por lo tanto, no podrán ser asignados.

5.5 Criterios General de Política Económica.⁸⁴⁹

En el contexto de la planificación económica y social de un país, la cual corre a cargo del estado, los planes nacionales de desarrollo definen los grandes objetivos y estrategias que la administración gubernamental pretende alcanzar en el periodo para la cual fue electa, intentando cubrir las expectativas de la sociedad.

Según el criterio que se adopten en su estructuración, los planes nacionales de desarrollo definen también el papel que jugarán los instrumentos de que dispone el estado para lograr dichos objetivos en cada área prioritaria o sector. En el caso del desarrollo de la economía nacional, los planes contienen los objetivos de la política fiscal, de la política de ingresos, de la política monetaria, de la política de gasto público, de la política de comercio internacional, entre otros instrumentos específicos con que cuenta el estado.

Es por esto que, el diseño de los objetivos de cada instrumento del estado, debe prever como lograr la adecuada vinculación de éstos y su contribución al logro de los grandes objetivos del desarrollo nacional. Es claro pues, que si un país busca objetivos de desarrollo tales como lograr una economía competitiva y generadora de empleos, la administración en turno debe prever cómo utilizará los instrumentos de política económica para alcanzar este tipo de objetivo.

Los objetivos y lineamientos contenidos en el plan tienen un horizonte de aplicación muy amplio, algunos rebasarán el periodo sexenal, por lo que se hace necesario dar certidumbre a la sociedad respecto a que se irá logrando en cada ejercicio. Surge así, particularmente en materia económica, la necesidad de definir los criterios con que operarán los instrumentos de política económica en cada ejercicio.

De esta forma los criterios generales de política económica que se establecen por el Gobierno Federal en cada ejercicio, contienen las expectativas de comportamiento de la economía y de sus variables concomitantes, así como las estrategias para lograr los objetivos primordiales del programa económico del gobierno federal.

Los objetivos primordiales del programa económico 2007 son el abatimiento de la pobreza y generar un mayor desarrollo económico. La estrategia para alcanzar estos dos objetivos tiene dos frentes:

- Generar un crecimiento económico más elevado y una mayor creación de empleo.

- La expansión de los programas sociales para atacar la pobreza y facilitar la adquisición de capacidades de los individuos.⁸⁵⁰

⁸⁴⁹ http://www.shcp.gob.mx/contenidos/paquete_economico_06/documentos/criterios.pdf

⁸⁵⁰ http://www.indetec.gob.mx/Municipal/Ecos/Articulos/EliasRea/ingreyegre_fed.pdf

Los criterios generales de política económica, establecen lineamientos de política económica, que al menos para 2006, en su política de gasto, señalaba que el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006 tenía como propósito seguir contribuyendo a la consecución de estos objetivos. Con ese proyecto se proponía, entre otras cuestiones, el promover el desarrollo sustentable, para preservar el medio ambiente y usar adecuadamente los recursos naturales.

Ahora bien, los criterios general de política económica para 2007, presentados ante al Cámara de Diputados⁸⁵¹ del Congreso de la Unión publicado en la Gaceta Parlamentaria del pasado 11 de diciembre del año próximo pasado (2006), señala respecto a la Agenda Económica de Mediano Plazo, que el objetivo de la política pública debe ser mejorar las condiciones actuales de vida, sin comprometer las de las generaciones futuras.

En el ámbito de medio ambiente, se adoptarán acciones para un adecuado manejo de residuos sólidos, la reducción de emisiones contaminantes, la diversificación en el uso de combustibles y el impulso a las energías renovables, el uso de mejores tecnologías en el parque vehicular, el ahorro de energía y el fomento al transporte público.

Muchos proyectos en materia de aprovechamiento de recursos naturales renovables requieren una perspectiva de largo plazo debido a procesos largos de maduración de la inversión. A su vez, ello requiere de derechos de propiedad claros y de estabilidad en el largo plazo. Asimismo, el valor social de la preservación de los recursos naturales es normalmente mayor al valor privado, por lo que es importante dar incentivos a la conservación.

Las acciones en materia de recursos naturales incluirán un uso más eficiente del agua, incluyendo una expansión del tratamiento de aguas residuales, mejor prevención y control de incendios forestales y la promoción del ecoturismo. Asimismo, se aumentará el personal de protección a las Áreas Naturales Protegidas y se incrementará la cobertura de las mismas, se dará especial atención a la conservación y recuperación de las especies mexicanas en peligro de extinción, y se establecerá la estrategia PROÁRBOL en la que se consideran el fortalecimiento de los programas de reforestación y acciones para generar desarrollo y expansión económica a partir de la valoración, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.⁸⁵²

⁸⁵¹ Gaceta Parlamentaria, año X, número 2149, lunes 11 de diciembre de 2006.

⁸⁵² Criterios General de Política Económica, p. 154.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La política es el resultado y reflejo de la actividad ideológica del ser humano en un tiempo y espacio determinado.

SEGUNDA.- La política se institucionaliza por medio de reglas sistematizadas y coordinadas por normas jurídicas, con fines y objetivos determinados para alcanzar el bien común, a través de las acciones o actividades del Estado.

TERCERA.- Las políticas públicas son la expresión de las decisiones y la aplicación de planes y programas específicos de acciones de la administración pública, por medio de las gestiones conducentes de todas las áreas que la conforman.

CUARTA.- En el campo ambiental se confunde la política ambiental con las políticas públicas ambientales.

QUINTA.- La política ambiental es el reconocimiento normativo del medio ambiente reflejado en la constitución, leyes y ordenamientos jurídicos determinados, que entrañan las directrices y fines de la actividad de la administración pública.

SEXTA.- La política pública ambiental, es la toma de decisiones y aplicaciones de los lineamientos y acciones establecidas en planes y programas de la administración pública, para alcanzar los fines y objetivos ambientales institucionalizados en un sistema jurídico.

SEPTIMA.- La política ambiental en México ha tenido un desarrollo importante en las últimas décadas, a través de institucionalización constitucional así como en la expedición de diversas leyes que regulan y protegen los elementos del bien ambiental.

OCTAVA.- El tributo es la prestación pecuniaria que el Estado exige al contribuyente con la finalidad de cubrir el gasto público para el cumplimiento de sus fines.

NOVENA.- Los tributos pueden clasificarse de tres formas, con fines exclusivamente fiscales para producir ingresos a la Hacienda Pública; con fines fiscales y extrafiscales; y con fines extrafiscales que persiguen fines sociales, ambientales, económicos, menos fiscales.

DECIMA.- Los tributos extrafiscales no tienen la función recaudatoria.

DECIMA PRIMERA.- El tributo ambiental es la figura jurídica que establece gravámenes con el objetivo de salvaguardar el bien jurídico ambiental con la finalidad de su protección, alentando la disminución de la contaminación e incentivando a la minimización de actividades que lo dañen.

DECIMA SEGUNDA.- El tributo ambiental tiene o persigue un fin extrafiscal o un fin no fiscal, con la finalidad principal de producir efectos de conservación, reparación y mejora, y en general protección, preservación y restauración del medio ambiente, sin intención recaudatoria.

DECIMA TERCERA.- El bien jurídico ambiente ha sido institucionalizado en la Constitución Federal en diversos aspectos, menos desde un aspecto fiscal, es decir, la Carta Magna no regula la figura del tributo ambiental.

DECIMA CUARTA.- La legislación reguladora del medio ambiente, son disposiciones en las que el legislador federal distribuye facultades o atribuciones en materia ambiental entre la Federación, los Estados y los Municipios.

DECIMA QUINTA.- La legislación ambiental, como disposiciones de política ambiental, no regulan la figura tributaria ambiental.

DECIMA SEXTA.- La figura jurídica con mayor naturaleza fiscal en las disposiciones legales ambientales, son los instrumentos económicos de carácter fiscal, pero sin que exista un verdadero desarrollo de los mecanismos normativos y administrativos que hagan que sean efectivos y aplicables.

DECIMA SEPTIMA.- Los instrumentos económicos regulados en las diversas leyes de naturaleza ambiental, remiten a las disposiciones de carácter fiscal.

DECIMA OCTAVA.- Las instituciones jurídicas fiscales mencionadas y no desarrolladas en la política ambiental son: el estímulo fiscal, el subsidio, la exención, el incentivo y la compensación.

DECIMA NOVENA.- Existe tendencia a cambiar el paradigma del fin fiscal de los tributos a un fin extrafiscal (con enfoque ambiental), a través de nuevas iniciativas de reforma constitucional y en los nuevos criterios de interpretación planteados en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VIGESIMA.- La política fiscal y la política pública fiscal en México, por medio de las disposiciones fiscales (leyes, reglamentos, reglas, criterios, lineamientos, programas, planes) desarrollan aspectos relacionados con el ambiente, bajo sus propios elementos y características.

VIGESIMA PRIMERA.- Para un desarrollo de los tributos ambientales en México, debe de promoverse una reforma constitucional para el efecto de que nuestro sistema tributario sea con fines fiscales y extrafiscales.

BIBLIOGRAFÍA.

- A. D. GIANNINI, *Instituciones de Derecho Tributario*. Trad. Fernando Sainz de Bufanda. Editorial de Derecho Financiero. Madrid. 1957.
- A. PIGRETTI, Eduardo. *Derecho Ambiental*. Editorial Depalma. Buenos Aires. 2000.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México. 1989.
- ACQUETELLA Jean y Alicia Bárcena. *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*. Editorial Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 2005.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas 1*. Tercera edición. Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 2003.
- *La hechura de las políticas 2*. Tercera edición. Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 2003.
 - *Problemas públicos y agenda de gobierno 3*. Tercera edición. Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 2003.
 - *La implementación de las políticas 4*. Tercera edición. Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 2003.
 - *El estudio de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política Pública. Primera antología. Tercera edición. Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 2003.
- ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús. (Coordinador). *Manual de Derecho Tributario*. Editorial Porrúa. México. 2005.
- ALBI, Emilio y Et al. *Gestión pública*. Fundamentos, técnicas y casos. Editorial Ariel. Barcelona. 2000.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Tercera edición. Editorial Oxford. México. 2004.
- ANTONIO MICHELI, Gian. *Curso de Derecho Tributario* Trad. Julio Banacloche. 2ª, Edición

- ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M. *El Tributo como Técnica de Control Ambiental, en el Marco de los Acuerdos Internacionales*. Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Año III. Número 9. México.
- ARNAIZ, Aurora. *Ciencia del Estado. I*. Editorial Antigua Librería Robredo. México. 1961.
- *Ciencia del Estado. II*. Editorial Antigua Librería Robredo. México. 1961.
- ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. *Derecho Fiscal*. Editorial Themis, Novena edición. México. 1994.
- ARTEAGA NAVA, Elisur y Laura Trigueros Gaisman. *Derecho Constitucional. Diccionarios Jurídicos temáticos*. Volumen II. Editorial Oxford. México. 2000.
- AZQUETA OYARZUN, Diego. *Introducción a la Economía Ambiental*. McGraw-Hill Profesional, España, 2002.
- AZQUETA OYARZUN Diego y Barry C. Field. *Economía y Medio Ambiente*. Tomo I. Editorial McGraw-Hill. Colombia. 1995.
- *Economía y Medio Ambiente*. Tomo II. Editorial McGraw-Hill. Colombia. 1995.
- *Economía y Medio Ambiente*. Tomo III. Editorial McGraw-Hill. Colombia. 1995.
- BANCO MUNDIAL. *Ecosistema Urbano y Salud de los habitantes de la zona metropolitana del valle de México*. Editorial GDF – Banco de México. IDRC. México. 2001.
- BANUEL GONZALEZ, Miguel et al. *Modelo de Código tributario ambiental para América Latina*. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. 2004.
- BAQUEIRO ROJAS, Edgard. *Introducción al Derecho Ecológico*. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Oxford-Harla. México. 1997.
- BARDACH, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un Manual para la práctica*. Tercera reimpresión. Editorial Miguel Angel Porrúa – CIDE. México. 2004.
- BARRAGAN B. José et al. *Teoría de la Constitución*. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 2005.

- BASSOLS Mario y Patrice Melé (Coordinadores). *Medio Ambiente, Ciudad y Orden Jurídico*. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Angel Porrúa. México. 2001.
- BERLIN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Sección de obras de Política y Derecho. Editorial Fondo de Cultura Económico. México. 1994.
- BERMUDO, J. M. *Filosofía Política*. I. Luces y sombras de la ciudad. Editorial Ediciones del Serval. Barcelona. 2001.
- BESARES ESCOBAR, Marco Antonio et al. *Derecho Penal Ambiental*. Análisis de los Delitos contra el ambiente en México. Editorial Porrúa. México. 2001.
- BIELSA, Rafael. *Ciencia de la Administración*. Segunda Edición. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1955.
- BRAÑES, Raúl. *Manual de derecho ambiental mexicano*. Segunda edición. Sección de Obras Política y Derecho. Editorial Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, Fondo de Cultura Económico. México. 2000.
- BOBBIO, Norberto. *Teoría General de la Política*. Trad. Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello. Editorial Trotta. Madrid. 2003.
- BOQUERA OLIVER, José María. *Derecho Administrativo*. Volumen I. Octava edición. Editorial Civitas. Madrid. 1986.
- BURGOA O. Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Decimoctava edición. Editorial Porrúa. México. 2006.
- *Las garantías individuales*. Trigésima Sexta edición. Editorial Porrúa. México. 2003.
- CALZADA PADRON, Feliciano. *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa. México. 2005
- CAMILA NAVARRINE Susana y Rubén O. Asorey. *Presunciones y ficciones en el Derecho Tributario. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1985.
- CAMPOS DIAZ BARRIGA, Mercedes. *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente. El caso del agua en México*. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2002.
- CAÑO MELESIO, Luis Manuel. *ISR de las personas morales. Una metodología de interpretación*. Tax editores unidos. México. 2003.

- CARMONA LARA, María del Carmen. *Derechos en relación con el Medio Ambiente*. Editorial LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados y Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001.
- *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente – Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2003.
- CARTAS SOSA Rodolfo. *La interpretación Jurisdiccional del Código Fiscal de la Federación. (Análisis de sus disposiciones a través de la Jurisprudencia y tesis de los Tribunales Federal del Poder Judicial Federal y del Tribunal Fiscal de la Federación)*. Editorial Pac. México. 2001.
- CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Tercera Edición. Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1991.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal I*. Editorial Iure. México. 2001.
- *Derecho Fiscal II*. Editorial Iure. México. 2001.
 - *Diccionario de Derecho Fiscal*. Editorial Oxford. México. 1998. pp. 543.
 - *Lecciones de práctica contenciosa en materia fiscal*. “Colección Texto Universitarios”. Octava edición. Editorial Themis. México. 1998.
 - *Amparo en Materia Fiscal*. “Manuales de Derecho”. Editorial Oxford – Harla. México. 1998.
- CASCIO, Joseph et al. *Guía ISO 14000. Las nuevas normas internacionales para la administración ambiental*. Trad. Manuel Ortiz Staines. Editorial McGraw-Hill. México. 1999.
- CERRONI Umberto. *Política. Método, Teorías, Procesos, Sujetos, Instituciones y Categorías*. Trad. Alejandro Reza. México. 1992.
- COMISION NACIONAL DEL AGUA. *Programa Nacional Hidráulico 2001-2006*. CNA. México. 2001.
- CORONADO M. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*. Guadalajara. México. 1887.

- CORTINA DE NAVA, Cristina et al. *Gestión de Residuos Peligrosos*. Programa Universitario de Medio Ambiente. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2002.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *El paradigma de la Constitución (México 1917-2000)*. Editorial Porrúa. México. 2004.
- D'AMATI, Nicola. *Derecho Tributario. Teoría y Práctica*. Trad. Juan Carlos Riera Conde. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid. 1985.
- D. KOLSTAD, Charles. *Economía Ambiental*. Trad. Josefina Aldana Alfonso. Editorial Oxford. México. 2001.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Decimonovena edición. Editorial Porrúa. México, 2001.
- DEL AGUILA, Rafael. *La Política*. Ensayo de definición. Editorial Ediciones Sequitur. Madrid. 2000.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto. *Principios del Derecho Tributario*. Editorial Limusa. México. 2001.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y Manuel lucero Espinosa. *Compendio de Derecho Administrativo. Primer curso*. Editorial Porrúa. México. 1994.
- DELGADILLO MACÍAS, Javier. *Los terrenos de la política ambiental México*. Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 2001.
- DICCIONARIO JURÍDICO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL. ISSSTE – IMSS*. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994.
- DIEP DIPEP Daniel y María del Carmen Diep Herrán. *Defensa Fiscal*. Tratado Teórico- Práctico. Reimpresión. Editorial Pac. México. 2000.
- DOMÍNGUEZ VARGAS, Sergio. *Teoría Económica. Nociones Elementales*. Décimo segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1986.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Trad. Isidro Molas, Jorge Solé-Tura, José Ma. Vallés, Eliseos Aja y Manuel Gerpe. 5ª. Edición. Editorial Ariel. Barcelona. 1970.
- EDUME URIARTE, *Introducción a la Ciencia Política*. La Política en las sociedades democráticas. Editorial Tecnos. Madrid. 2002.

- EPIQ-USAID. *Política ambiental. Lecciones aprendidas*. Diez años de actividades de políticas ambientales en países en desarrollo. Informe No. 21. Agosto 2002.
- ESCRICHE, Joaquin. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Tomo I*. Segunda edición. Editorial Cárdenas. México. 1991.
- *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Tomo II*. Segunda edición. Editorial Cárdenas. México. 1991.
- FARINA, Juan M. *Contratos Comerciales Modernos. Modalidades de contratación empresarial*. Editorial Astea. Buenos Aires. 1993.
- FAYT, Carlos S. *Derecho Político*. Tomo I. Séptima edición. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1988.
- FERNANDEZ MARTINEZ, Refugio de Jesús. *Derecho Fiscal*. Serie Jurídica. Editorial Mac Graw-Hill. México. 2000.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo. Contratos*. Editorial Porrúa - Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2000.
- *Diccionario de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México. 2003.
- FERNANDEZ SAGARDI, Augusto. *Código Fiscal de la Federación. Comentarios y anotaciones*. Editorial Gasca Sicco. México. 2004.
- FIGUEROA TARANGO, Fernando. *La Noción de orden público en Derecho Administrativo*. México. 1965.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. *Finanzas Públicas Mexicanas. Los impuestos*. Trigésima tercera edición. Editorial Porrúa. México. 2001.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Trigésima segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1993.
- FRANCISCO LINARES, Juan. *Derecho Administrativo*. Primera reimpresión. Editorial Astrea. Buenos Aires. 2000.
- FREDERICK C. Mosher y Salvatore Cimmino. *Ciencia de la Administración*. Trad. José A. Escalante y Francisco Anson. Editorial Rialp. Madrid. 1961.
- FREEMAN R. et al. *El ambientalismo y la nueva lógica de los negocios*. Trad. Guadalupe Meza Straines. Editorial Oxford. México. 2002.

- GALINDO CAMACHO, Miguel. *Teoría del Estado*. Quinta edición. Editorial Porrúa. México. 2003.
- GAMAS TORRUCO, José. *Derecho Constitucional Mexicano. Teoría de la Constitución, origen y desarrollo de las constituciones mexicanas, normas e instituciones de la constitución de 1917*. Editorial porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001.
- GARCIA LOPEZ, Tania. *Quien Contamina Paga. Principio regulador del derecho ambiental*. Editorial Porrúa – Universidad Anáhuac. México. 2001.
- GARRE, Felipe. *El Hecho Imponible en el Impuesto Aduanero*. Cuadernos Aduaneros. Serie verde: Cuestiones fiscales. Editorial Centro de Investigación Aduanero y de Comercio Internacional. México. 1999.
- GIMÉNEZ, Gilberto. *Poder, estado y discurso*. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1989.
- GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Derecho Financiero*. Volumen I. 5ª. Edición. Editorial Depalma. Bueno Aires. 1993.
- GLENDER Alberto y Víctor Lichtinger (compiladores). *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Política y Derecho. Editorial Secretaria de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica. México. 1994.
- GLYNN J et al. *Ingeniería Ambiental*. Trad. Héctor Javier Escalona y García. Segunda edición. Editorial Pearson. México. 1996.
- GONZALEZ MADRID, Miguel. Las coordenadas básicas de la decisión racional. Entre la libertad del actor y el determinismo contextual. *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. José María Martinelli Coordinador. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- GONZALEZ MARQUEZ, José Juan. *La responsabilidad por el daño ambiental en México*. El paradigma de la reparación. Universidad Autónoma de México, México, 2002.
- GONZALEZ MARQUEZ, José Juan e Ivett Montelongo Buenavista. *Introducción al Derecho Ambiental Mexicano*. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 1999.
- GONZALEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*. Decimatercera edición. Editorial Porrúa. México. 2001.

- GUERRERO OROZCO, Omar. *Teoría administrativa de la ciencia política*. Editorial Universidad Autónoma del Estado de México. México. 2001.
- GUTIERREZ NAJERA, Raquel. *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*. Tercera edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
- H. GOLDENBERG y Nestor A. Cafferatta. *Daño Ambiental*. Problemática de su determinación causal. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 2001.
- HALUANI, Makram. *La ciencia del control político*. Editorial Alfadil ediciones. Venezuela. 1990.
- HAURIOU, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Trad. José Antonio González Casanova. Quinta edición. Editorial Ariel. Barcelona. 1971.
- HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Trad. Luis Tobio, Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1992.
- *El sentido de la política y otros ensayos*. Trad. Maximiliano Hernández Marcos – Encarnación Vela Sánchez. Editorial Pre-Textos. Valencia. 1996.
- IBARRA SARLAT, Rosalía. *La explotación petrolera mexicana frente a la conservación de la biodiversidad en el régimen jurídico internacional*. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2003.
- INOSTROZA FERNANDEZ y Pedro Martínez Martínez. Cambio institucional y relaciones intergubernamentales (Federación, Estado y municipio). *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. José María Martinelli Coordinador. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2002.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. Tomo I. Séptima edición. Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1995.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *La Gestión Pública de las Políticas Ambientales*. Revista de Administración Pública. No. 102. México. 1999.
- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA. *Avances de México en Materia de Cambio Climático 2001-2002*. Adrián Fernández y Julia Martínez (coordinadores). Editorial SEMARNAT-INE. México. 2003.

- J. COUTURE, Eduardo. *Vocabulario Jurídico. Con especial referencia al derecho procesal positivo vigente uruguayo*. Quinta reimpresión. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1993.
- J. KAYE, Dionisio. *Derecho Procesal Fiscal*. Cuarta edición. Editorial Themis. México. 1994.
- J. M. Bermuda. *Filosofía Política*. I. Luces y sombras de la ciudad. Colección "estrella polar" 27. Ediciones del Serbal. Barcelona. 2001.
- JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Trad. Fernando de los Ríos. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 2004.
- JIMENEZ HERNANDEZ, Jorge. *El tributo como instrumento de protección ambiental*. Editorial Comares, Madrid. 1998.
- JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. *Lecciones de Derecho Tributario*. Cuarta edición. Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales Ecafsa. México 1996.
- JIMENEZ MEZA, Manrique. *La legitimación administrativa. Procedimiento administrativo, tributario y contencioso administrativo*. Tercera edición. Editorial investigación jurídica. San José Costa Rica. 2000.
- JIMENEZ PEÑA, Adolfo. *Reflexiones en Torno a la Política Ambiental*. Revista Lex 3era. Época Año V Mayo. 1999. No. 47 Suplemento-Ecología, Editorial Laguna. México. 1999.
- JOHNSON OKHUYSEN, Eduardo A. *Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas*. Colegio Superior de ciencias Jurídicas. México. 1985.
- JORDANO FRAGA, Jesús. *La protección del Derecho a un Medio Ambiente Adecuado*. Editorial José María Bosch. Barcelona 1995.
- KALDOR, Nicholas. *Impuesto al Gasto*. Segunda reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económico. México. 1976.
- KARL W. Deutsch. *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. Trad. E. L. Suárez. Editorial Fondo de Cultura Económico. México. 1976.
- KAPLAN, Marcos. *Estado y Derecho*. Tercera reimpresión. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1987.
- KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. Trad. Luís Legaz Lucambra. Ediciones Coyoacan. México. 2004.

- KRAMER, Ludwing. *Derecho ambiental y tratado de la comunidad europea*. Trad. Luciano Parejo Alfonso y Angel Manuel Moreno Molina. Tercera edición. Editorial Marcial Pons. Barcelona. 1999.
- LEFF, Enrique. *Ética, Vida, Sustentabilidad. "Pensamiento Ambiental Latinoamericano"*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. México. 2002.
- LEFF Enrique y Mindahi Bastida. *Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable: Perspectivas de América Latina y el Caribe*. Editorial Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001.
- LEF Enrique et al (Compiladores) *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*. Editorial Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto nacional de Ecología, Universidad Autónoma Metropolitana, Organización de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. México. 2002.
- LOMELI CERREZO, Margarita. *Derecho Fiscal Represivo*. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
- LOPEZ GARACHANA, Hilario. *Seguridad Industrial y Protección Ambiental para la pequeña y mediana empresa*. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1999.
- LORENTZEN, Lois Ann. *Ética Ambiental*. Editorial Universidad Iberoamericana. México. 2001.
- LUCAS VERDÚ, Pablo. *Principios de Ciencia Política*. Volumen Segundo. Estructura y Dinámica Políticas. Editorial Tecnos. Madrid. 1969.
- LUDEVID, Manuel. *La gestión ambiental de la empresa*. Editorial Ariel. Barcelona. 2001.
- M. TOLEDO, Víctor. *Ecología, Espiritualidad y Conocimiento. De la sociedad del riesgo a la sociedad sustentabilidad. "Pensamiento Ambiental Latinoamericano"*. Editorial Universidad Iberoamericana – Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. México. 2003.
- MAKRAM Haluani. *La ciencia del control político*. Editorial Alfadil Ediciones. Colección Trópicos. Venezuela. 1990.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. Decimotercera Edición. Editorial Porrúa. México. 2005.

- *De lo contencioso Administrativo. De anulación o de ilegitimidad*. Quinta edición. Editorial Porrúa. México. 1995.
 - *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 1994.
- MARTÍN GRANADOS, María Antonieta. *Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Activo*. Quinta Edición. Editorial ECAFSA. México. 2001.
- *ISR Impuesto sobre la Renta. Personas Físicas No empresarias*. Segunda edición. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México – ECAFSA. México. 2000.
- MARTÍN MATEO, Ramón. *Manual de Derecho Ambiental*. “Colección Monografías Aranzadi. Tercera edición. Editorial Thomson Aranzadi. México. 1993.
- MARTÍN QUERALT, Juan et al. *Curso de derecho financiero y tributario*. Séptima edición. Editorial tecnos. Madrid 1996.
- MARTINEZ ALIER, Joan y Jordi Roca Jusmet. *Economía Ecológica y Política Ambiental*. Textos de Economía. Editorial Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Fondo de Cultura Económica. México. 2000.
- MARTINEZ ALIER Joan y Klaus Schlüpmann. *La ecología y la economía*. Editorial Fondo de Cultura Económico. México. 1997.
- MARTINEZ LARA, Ramón. *El sistema contencioso administrativo en México*. Editorial Trillas. México. 1990.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I. *Derecho administrativo. Diccionarios Jurídicos temáticos*. Volumen III. Editorial Oxford. México. 2000.
- MERCADO GARCIA, Alfonso. *Instrumentos Económicos para un comportamiento empresarial favorable al ambiente en México. “Economía Latinoamericana”*. Editorial El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica. México. 1999.
- MERINO MAÑÓN, José. *Una Nueva Hacienda Pública Municipal. Apuntes para el análisis de su reforma*. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública – Ayuntamiento de Tlalnepantla. México. 2001.
- MIRANDA AMADOR, Candelario. *Análisis Práctico de los Impuestos*. “Colección Textos Universitarios”. Editorial Themis. México. 1996.

- MORALES CASTRO, Arturo. *Diccionario de Términos Financieros Nacionales e Internacionales*. Editorial Pac. México. 1999.
- MORALES LAMBERTI, Alicia. *Derecho Ambiental. Instrumentos de política y gestión ambiental*. Editorial Alveroni. Córdoba. 1999.
- MORALES NOVELO, Jorge A. y Lilia Rodríguez Tapia. (Coordinadores). *Economía para la Protección Ambiental. Ensayos Teóricos y Empíricos*. Serie Economía. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2001.
- MORENO ARELLANO et al. (compiladores). *Impuestos ambientales. Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México*. Editorial Instituto Nacional de Ecología. México. 2002.
- MORENO, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Décima edición. Editorial Pax. México. 1988.
- MUGICA ALVAREZ Violeta y Jesús Figueroa Lara. *Contaminación Ambiental. Causas y Control*. Editorial Universidad nacional Metropolitana. México. 1996.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo*. Serie A: Fuentes, b) textos y estudios legislativos, núm. 79. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1991.
- NOAM Chomsky. *Sobre política y lingüística*. Trad. José Cano Tembleque. Editorial Anagrama. Barcelona. 1970.
- NOGUEIRA LOPEZ, Alba. *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*. Editorial Marcial Pons. Barcelona. 2000.
- NUÑEZ ESTRADA, Héctor Rogelio. El Enfoque del nuevo institucionalismo. *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. José María Martinelli Coordinador. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2002.
- OJEDA, Olga. *La Participación Social, las Regulaciones y los Instrumentos Económicos para la Gestión Ambiental*. Revista Indicador Jurídico. Derecho Fiscal. Vol. I. No. 3. México. 1997.
- OLANO V., Carlos Alberto y Hernán Alejandro Olano G. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Estado Social de Derecho*. Tercera edición. Editorial ediciones librería del profesional . Bogota. 2002.
- ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel. *Primer Curso de Derecho Tributario Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 2004.

- OTTO HEINRICH VON DER, Gablantz. *Introducción a la Ciencia Política*. Trad. Víctor Bazterrica. Editorial Herder. Barcelona. 1974.
- QUESADA, Fernando. *Siglo XXI: ¿Un nuevo paradigma de la Política? I Symposium de Filosofía Política*. Editorial Al Anthropos Editorial. Palma de Mayorca. 2004.
- PALACIOS ALCOCER, Mariano (Coordinador). *Federalismo y relaciones intergubernamentales*. Senado de la República – Miguel Angel Porrúa. México. 2003.
- PALACIOS, Leopoldo Eulogio. *La prudencia política*. Tercera edición. Ediciones Rialp. Madrid. 1957.
- PANAYOTOU, Theodore. *Ecología, Medio Ambiente y Desarrollo*. Editorial Gernika. México. 1993.
- PEMEX. *Programas Sectoriales de Mediano Plazo 1995-2000*. Petróleos Mexicanos. México. 1996.
- PEREZ DE AYALA José Luís y Eusebio González. *Curso de Derecho Tributario*. Tomo I. Textos de Derecho Financiero y de Hacienda Pública. 5° edición. Editorial Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid 1986.
- PEREZ CHAVEZ, et al. *Taller de Prácticas Fiscales*. Decimosegunda edición. Editorial Taxxx. México. 2001.
- PETROLEOS MEXICANOS. *PEMEX: Ambiente y Energía. Los retos del futuro*. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1995.
- PETROLEOS MEXICANOS. *Programas Sectoriales 1995 – 2000. Medio Ambiente. Energía. Administración Pública*. Editorial Petróleos Mexicanos. México. 1996.
- PNUMA. *Manifiesto por la Vida. Por una Ética para la Sustentabilidad. “Red de formación Ambiental”*. Editorial PNUMA. México. 2003.
- PORRUA PEREZ, Francisco. *Ciencia Política*. Decimoséptima edición. Editorial Porrúa. México, 1982.
- POSADA, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*. Biblioteca de Derecho y de Ciencias Sociales. Tomo Primero. Introducción y Teoría del Estado. Quinta edición. Madrid. 1935.

- PRELOT, Marcel. *La ciencia política*. Trad. Thomas Moro Simpson. Editorial Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. 1964.
- PROGRAMA UNIVERSITARIO DE MEDIO AMBIENTE. *Lineamientos para la elaboración y desarrollo del programa voluntario de gestión ambiental de la industria en México*. SEMARNAT – PUMA. México. 1997.
- PROSPER Weil. *Derecho Administrativo*. Trad. Luis Rodríguez Zuñiga. Décima edición. Editorial Civitas. Madrid. 1994.
- RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL 2001*. Décima tercera edición. Editorial ISEF. México. 2001.
- RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL 2006. Actualizada – Portable*. Editorial tax editores. México. 2006.
- REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. *Diccionario de términos fiscales*. Segunda edición. Editorial Taxxx, México. 1998.
- REYES VERA, Ramón. *Curso de Derecho Fiscal para contaduría, administración e informática*. Editorial Laguna. México. 1994.
- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. *Derecho fiscal*. Colección textos jurídicos universitarios. Segunda edición. Editorial Harla. México 1986.
- RODRIGUEZ URIBE, Hugo. *Naturaleza y Lógica de la Política Ambiental*. Revista Lex 3era. Época Año V Enero 2000 No. 55 Suplemento-Ecología, Editorial Laguna. México. 2000.
- ROEMER, Andrés. *Derecho y Economía. Políticas Públicas del Agua*. Segunda edición. Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 2000.
- ROIZ, Javier. *Introducción a la Ciencia Política. Análisis Crítico de la Teoría Empírica Contemporánea*. Editorial Vicens – Vives. Barcelona. 1980.
- ROQUE FOURCADE, Elsa Cristina. *La Protección del Medio Ambiente. Cometido Público de Carácter Integral*. Segunda y última parte. Revista Lex 3era. Época Año V Enero 2000. No. 55 Suplemento-Ecología, Editorial Laguna. México. 2000.
- ROSEMBUJ, Tulio. *Los Tributos y la Protección al Ambiente*. Marcial Pons. Madrid. 1995.

- SANCHEZ LEON, Gregorio. *Derecho Fiscal Mexicano*. Decimosegunda edición. Editorial Cárdenas editores. México. 2000.
- SANCHEZ H., Mayolo. *Derecho Tributario*. Segunda edición. Editorial Cárdenas, Editor y Distribuidor. México. 1988.
- SCHMITT, Carl. *El concepto de lo político*. Trad. Rafael Agapito. Editorial Alianza editorial. Madrid. 1991.
- *Teoría de la Constitución*. Editorial Nacional. México. 1966.
- SERRANO MORENO, José Luis. *Ecología y Derecho. Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*. Editorial Comares. Granada. 1992.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*. Novena edición. Editorial Porrúa. México, 1988.
- *Teoría del Estado*. Décimosexta edición. Editorial Porrúa. México, 2003.
 - *Derecho Económico*. Séptima edición. Editorial Porrúa. México. 2003.
- SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. *Programa Nacional Forestal 2001-2006*. México. 2001.
- *Lineamientos para el otorgamiento de subsidios del Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad*. Ejercicio 2006, Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad. México, Abril 2006.
- SPISSO, Rodolfo R. *Derecho Constitucional Tributario*. Ediciones Desalma. Buenos Aires. 1993.
- SUPRERMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. *Las garantías de Igualdad*. Colección *Garantías Individuales*. No. 3. Editorial Poder Judicial de la Federación. México. 2004.
- - *Principio de Legalidad Tributaria relativo al artículo 78-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta*. "Serie debates pleno" No. 27, año 2000. México. 2000.
 - *La garantía de audiencia en materia fiscal*. "Serie debates pleno" No.9, año 1997. México. 1997.

- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XV. Marzo de 2002. Tribunales Colegiados de Circuito y Acuerdos. México. 2002.
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XV. Marzo de 2002. Pleno y Salas. México. 2002.

TOBAR DONOSO, Julio. *Elementos de Ciencia Política*. Editorial La prensa Católica. Quito. 1958.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. 1997.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Revista No. 14. Quinta Época. Año II. Febrero 2002.

- *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal*. Guía de estudio. Módulo VI Primera parte. Tomo III. Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa. México.
- *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal*. Guía de estudio. Módulo IV y V. Tomo II. Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa. México.
- *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal*. Guía de estudio. Módulo VI Segunda parte. Tomo III. Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa. México.
- *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal*. Guía de estudio. Módulo I, II y III. Tomo I. Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa. México.
- Revista No. 13. Quinta Época. Año II. Enero 2002.
- Revista No. 11. Quinta Época. Año I. Noviembre 2001.
- Revista No. 12. Quinta Época. Año I. Diciembre 2001.
- Revista No. 17. Quinta Época. Año II. Mayo 2002.

URBINA NANDAYAPA, Arturo. *El contribuyente ante las revisiones fiscales*. Desde la orden de visita hasta los medios de defensa.

- *Medios de Defensa Aduanera y de Comercio Exterior*. Guía Práctica. Segunda Edición. Editorial Sicco. México. 1998.

- *Introducción a la Ciencia Política*. La Política en las sociedades democráticas. Editorial Tecnos. Madrid. 2002.
- VANONI, Ezio. *Naturaleza e interpretación de las Leyes Tributarias*. Trad. Juan Martín Queralt. Editorial Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. Madrid. 1973.
- VAZQUEZ ALFARO, José Luis. *Evolución y perspectiva de los Órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. Editorial Universidad nacional Autónoma de México. México. 1991.
- VERNON VAN Dyke. *Ciencia Política: un análisis filosófico*. Trad. Fernando Moran. Editorial Tecnos. Madrid. 1962.
- VICENTE GIMÉNEZ, Teresa. *Justicia Ecológica y Protección Ambiental*, Trotta Madrid, 2002.
- VILALTA Esther y Rosa M. Méndez. *Acción de responsabilidad por daños al medio ambiente*. Editorial Bosch. Barcelona. 1998.
- VON DER GABLENTZ, Otto Heinrich. *Introducción a la Ciencia Política*. Editorial Herder. Barcelona. 1974.
- WALLS, Rodolfo. *Guía práctica para la gestión ambiental. Manuales prácticos*. Editorial McGrawHill. México. 2001.
- W. PHILLIPS, SHIVELY. *Introducción a las ciencias políticas*. Quinta Edición. Trad. Jorge Alberto Velásquez Arrellano. Editorial McGraw-Hill. México. 1997.
- WITKER, Jorge. *Derecho Tributario Aduanero*. Editorial Universidad nacional Autónoma de México. MÉXICO. 1995.
- WITKER Jorge y Laura Hernández. *Régimen Jurídico del comercio exterior en México*. Editorial universidad Nacional Autónoma de México. México. 2000.
- WITKER, Jorge y Gerardo Jaramillo. *Comercio Exterior de México, Marco. Jurídico y Operativo*. "Serie I: Estudios de Derecho Económico, Núm. 28". Editorial McGraw-Hill Interamericana Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1996.
- WOODSIDE Gayle y Patrick Aurrichio. *Auditoria de sistemas de gestión medioambiental. Introducción a la norma ISO 14001*. Trad. Invarig-ingeniería. Editorial McGraw-Hill. Madrid. 2001.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoría General del Estado (ciencia de la política)*. Trad. Héctor Fix-Fierro. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. 1985.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo CCCVII, No. 5 del martes 6 de julio de 1971.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo CCCLXXVI, No. 24, del Jueves 3 de febrero del 1983.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo CDVII, No. 6 del Lunes 10 de agosto de 1987.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DXLIX, No. 20 del Lunes 28 de junio del 1999.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo CCCXXXIV, No. 25, del viernes 6 de febrero de 1976.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DLVI, No. 5, del Viernes 7 de enero de 2000, pp.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DLXXIX, No. 21, del Lunes 31 de diciembre de 2001. Primera sección.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN del martes 25 de febrero de 2003, Tomo DXCIII, No. 16; del viernes 13 de junio de 2003, Tomo DXCVII, No. 10;

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN del miércoles 23 de febrero de 2005, Tomo DCXVII, No. 18, y del lunes 12 de febrero de 2007, Tomo DCXLI, No. 7.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo CCCV, No. 20, del Martes 23 de marzo de 1971.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN del lunes 11 de enero de 1982, tomo CCCLXX, No. 6, primera sección.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN del jueves 28 de enero de 1988, Tomo CDXII, No. 19.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN del viernes 13 de diciembre de 1996, tomo DXIX, No. 10.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DLXVI, No. 22, del jueves 30 de noviembre de 2000, edición vespertina.

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DCXVIII, No. 14, del viernes 18 de marzo de 2005.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, del jueves 28 de enero de 1988, tomo CDXII, No. 19.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, del jueves 28 de enero de 1988, tomo CDXII. No. 19.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DXCIII, No. 16, del Martes 25 febrero de 2003.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DCVII, No. 22, del jueves 29 de abril de 2004, primera sección.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DCI, No. 6, del miércoles 8 de octubre de 2003.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DLXXX, No. 8, del martes 10 de enero de 2002, primera sección.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DXCII, No.2, del martes 21 de enero de 2003, tercera sección.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, tomo DLXVI9, No. 21, del jueves 30 de noviembre de 2000, primera sección.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, tomo CCCLXXV, No. 25, del lunes 6 de diciembre de 1982.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo CDLXI, No. 15, del viernes 21 de febrero de 1992.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo CDXII, No. 19 del viernes 25 de noviembre de 1988.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DCIX, No. 3, del jueves 3 de junio de 2004
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DCXVII, No. 16, del lunes 21 de febrero de 2005.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DLX, No. 20, del martes 30 de mayo de 2000.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DXCIX, No. 6, del viernes 8 de agosto de 2003.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DCXXXVIII, No. 21, del jueves 30 de noviembre de 2006.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DCXXIX No. 11, Tercera Sección, del jueves 16 de febrero de 2006.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DCXLI, No. 17, del lunes 26 de febrero de 2007, primera y segunda sección.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DCXLI, No. 13, segunda sección, del Martes 20 de febrero de 2007.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo V, No. 3, 4ª época, del lunes 5 de febrero de 1917.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo CLIX, Núm. 49, del lunes 31 de diciembre de 1946.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo CCLXXXIV, No. 45, del miércoles 19 de junio de 1967.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERAL, Tomo XDII, No. 12, del martes 17 de marzo de 1987.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo CDVII, No. 6, del lunes 10 de agosto de 1987.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo CDLXXXI, No. 18, del lunes 25 de octubre de 1993.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo CCCLXIX, No. 12, del jueves 31 de diciembre de 1981.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DCXXVII, del día 1º de diciembre de 2005.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DCXXX, No. 21, del jueves 30 de marzo de 2006.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DCXXVII, No. 16, del Jueves 22 de diciembre de 2005.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, tomo DCXXXIX, No. 17, del miércoles 14 de diciembre de 2006.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DCXXXIX, No. 18, sección segunda, del jueves 28 de diciembre de 2006.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DLXXX, No. 1, Segunda Sección, del Martes 1° de enero de 2000.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo CCCLI, No. 41, del viernes 29 de diciembre de 1978.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo XXXLXIX, No. 12, del jueves 31 de diciembre de 1981.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, tomo DLXXX, No. 14, Sección segunda, tercera, cuarta y quinta, del viernes 18 de enero de 2002.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo CCCLXII, No. 40, del 30 de diciembre de 1980.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DCXXVII, No. 17, del Viernes 23 de diciembre de 2005.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DCXXXIII, No. 20, cuarta sección, del Miércoles 28 de junio de 2006.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN del viernes 28 de abril de 2006, Tomo DCXXXI No. 20, Tercera y cuarta Sección.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DLXXX, No. 1, Segunda Sección del Martes 1° de enero de 2002.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, tomo DCXXIX, No. 2, del día jueves 2 de febrero de 2006.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DLXXXVIII, No. 20, segunda sección.

CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, año X, número 2149, lunes 11 de diciembre de 2006.

SENADO DE LA REPUBLICA. Gaceta del Senado, No. 28, Martes 28 de noviembre, Año 2006, 1 Año de Ejercicio, Primer Periodo Ordinario, LX Legislatura.

<http://www.cna.gob.mx>

http://www.shcp.gob.mx/contenidos/paquete_economico_06/documentos/criterios.pdf

http://www.indetec.gob.mx/Municipal/Ecos/Articulos/EliasRea/ingreyegre_fed.pdf

<http://www.semarnat.gob.mx>

<http://www.conanp.gob.mx/programa>.

INDICE**El Tributo en la Política Ambiental en México.****Introducción.****Capítulo I. Política y política ambiental.**

| | |
|--|----|
| 1. Concepto de política. | 1 |
| 1.1. Etimología. | 3 |
| 1.2. La política como actividad humana. | 4 |
| 1.3. La política como poder. | 6 |
| 1.4. La política como Estado. | 8 |
| 1.5. La política teórica y práctica. | 12 |
| 1.6. La política en la Administración Pública. | 15 |
| 2.- Fines de la Política. | 18 |
| 2.1. El bien común. | 18 |
| 2.2. Clasificación de los fines. | 21 |
| 3. Instituciones Políticas. | 23 |
| 3.1. Concepto de institución. | 23 |
| 3.2. Elementos de las instituciones políticas. | 27 |
| 3.3. La institucionalización. | 28 |
| 3.4. Las instituciones en la Constitución. | 30 |
| 4. Políticas Públicas. | 34 |
| 4.1. Concepto de políticas públicas. | 35 |
| 4.2. Gestión pública. | 38 |
| 5. Política ambiental. | 41 |
| 5.1. Concepto de política ambiental. | 41 |
| 5.2. Políticas publicas ambientales. | 44 |
| 5.3. Gestión ambiental. | 45 |

Capítulo II. Tributo y tributo ambiental.

| | |
|--|----|
| 1. Concepto de tributo. | 47 |
| 1.1. El tributo en la doctrina. | 49 |
| 1.2. El tributo y los ingresos. | 52 |
| 1.3. El tributo ambiental. | 54 |
| 2. Características del tributo. | 57 |
| 3. La relación jurídico tributaria. | 59 |
| 3.1. La tributación ambiental. | 64 |

| | |
|---|-----|
| 4. Elementos de los tributos. | 65 |
| 4.1. El hecho imponible. | 66 |
| 4.1.1. El hecho imponible en los tributos ambientales. | 69 |
| 4.2. Sujetos. | 72 |
| 4.2.1. Sujeto activo. | 73 |
| 4.2.2. Sujeto pasivo. | 74 |
| 4.2.3. Sujeto pasivo en los tributos ambientales. | 77 |
| 4.3. Base imponible. | 78 |
| 4.3.1. Los elementos de cuantificación del tributo ambiental. | 79 |
| 4.4. Objeto. | 82 |
| 4.4.1. Objeto del tributo ambiental. | 84 |
| 4.5. Elementos de los tributos ambientales. | 84 |
| 5. Extrafiscalidad. | 85 |
| 5.1. Extrafiscalidad ambiental. | 89 |
| 6. Exención. | 92 |
| 6.1. Exenciones y subsidios. | 99 |
| 6.2. Clasificación de las exenciones. | 100 |
| 6.2. Subsidios ambientales. | 101 |
| | |
| Capítulo III. La regulación tributaria en la política ambiental. | |
| 1.- Los tributos en la política ambiental. | 104 |
| 1.1. El ambiente como un bien jurídico tutelado. | 106 |
| 2. Principios constitucionales de la política ambiental. | 110 |
| 2.1. El ambiente como una institución constitucional. | 112 |
| 2.2. Iniciativa de reforma constitucional. | 119 |
| 2.3. Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. | 123 |
| 3. Ordenamientos normativos ambientales. | 124 |
| 3.1. Legislación federal y general. | 124 |
| 3.2. Desarrollo de las disposiciones ambientales en México y la política ambiental. | 128 |
| 4. Los instrumentos de la política ambiental. | 137 |
| 4.1. Los instrumentos económicos. | 138 |
| 4.2. Los instrumentos económicos en la legislación ambiental en México. | 147 |
| 4.2.1. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental. | 147 |
| 4.2.2. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. | 148 |
| 4.2.3. Ley de Aguas Nacionales. | 152 |
| 4.2.4. Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos | 153 |

| | |
|--|------------|
| 4.2.5. Ley General de Vida Silvestre. | 153 |
| 4.2.6. Reglamento interior de la SEMARNAT. | 154 |
| 4.3. Instrumentos fiscales. | 156 |
| 5. Reglamentación ambiental. | 163 |
| 5.1. Reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas. | 163 |
| 5.2. Reglamento para la protección al ambiente contra la contaminación originada por la emisión de ruido. | 165 |
| 5.3. Reglamento de la LGEEPA en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera. | 166 |
| 5.4. Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. | 167 |
| 5.5. Reglamento de la LGEEPA en materia de evaluación del impacto ambiental. | 167 |
| 5.6. Reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico. | 167 |
| 5.7. de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. | 168 |
| 6. Los instrumentos económicos en las disposiciones administrativas. | 169 |
| 6.1. Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales. | 169 |
| 6.2. Programa Nacional Hidráulica 2001-2006. | 175 |
| 6.3. Programa Nacional Forestal. | 177 |
| 6.4. Programa de áreas naturales protegidas. | 178 |
| 6.5. Programa de equidad de género, medio ambiente y sustentabilidad. | 181 |
| 6.6. Programa para los pueblos indígenas. | 181 |
| 6.7. Programa para promover el desarrollo sustentable en el gobierno Federal. | 181 |
| 6.8. Programa estratégico para contribuir a detener y revertir la Contaminación de los sistemas que sostienen la vida (aire, agua, suelo). | 183 |
| 6.9. Lineamientos para el otorgamiento de subsidios del Programa de equidad de género, medio ambiente y sustentabilidad. | 184 |
| 6.10. Reglas de operación del Programa de Desarrollo Forestal. | 186 |
| 6.11. Reglas de operación para el programa de desarrollo regional sustentable. | 187 |
| 6.12. Reglas de Operación del Programa Pro-Árbol de la Comisión Nacional Forestal. | 190 |
| | |
| Capítulo IV. El ambiente en las disposiciones tributarias. | |
| 1. El ambiente en los tributos. | 195 |
| 2.- La regulación constitucional de los tributos. | 196 |
| A. Obligación. | 196 |
| B. Prohibiciones. | 200 |
| C. Autorizaciones. | 209 |

| | |
|--|------------|
| D. Facultades. | 210 |
| E.-Jurisdicción. | 221 |
| 3.- La legislación tributaria en México. | 226 |
| 3.1. Código Fiscal de la Federación. | 226 |
| 3.2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. | 232 |
| 3.3 Ley de Ingresos de la Federación. | 235 |
| 3.4. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. | 239 |
| 3.5. Ley del Impuesto Sobre la Renta. | 240 |
| 3.6. Ley del Impuesto al Valor Agregado. | 244 |
| 3.7. Ley Federal de Derechos. | 246 |
| 3.8. Comercio Exterior. | 252 |
| 3.9. Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios. | 256 |
| 4.- Regulación reglamentaria. | 259 |
| 4.1. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. | 259 |
| 5.- Disposiciones administrativas. | 260 |
| 5.1. Resolución Miscelánea 2006-2007. | 260 |
| 5.2. Reglas Generales para la aplicación del estímulo fiscal a la investigación y desarrollo de tecnología y creación y funcionamiento del Comité Interinstitucional | 262 |
| 5.3. Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo. | 263 |
| 5.4. Lineamientos para devolución de derechos. | 265 |
| 5.5. Criterios Generales de Política Económica. | 268 |
| Conclusiones. | 270 |
| Bibliografía. | 273 |
| Índice. | 295 |