



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

¿LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO SUJETO DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS EN EL DISTRITO FEDERAL?

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA: ERIC CESAR GARCÍA ROSALES



ASESOR: LIC. PATRICIA LÓPEZ LÓPEZ.



MÉXICO, D. F.

DICIEMBRE DE 2006



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS

Cd. Universitaria, D. F., a 15 de diciembre de 2006.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **GARCÍA ROSALES ERIC CÉSAR**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada **"¿LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO SUJETO DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS EN EL DISTRITO FEDERAL?"**

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

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

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Director.

LIC. MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS

DEDICATORIAS

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A mis padres con todo mi amor y agradecimiento.

A mis hermanos Erika, Javier y Yara.

A mi tío Noel Florentino García Aguilar, gracias por tu apoyo.

A mi primo Isaías.

A mis tíos.

A ti Arlen por tu amor e impulso.

A mis amigos.

A mis compañeros de trabajo.

A mi querida maestra Lic. Patricia López López, quien con su ejemplo y guía me asesoro en la elaboración de esta tesis.

Y a todos y cada uno de los que me apoyaron en la realización de este trabajo recepcional.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Eric Ceza García Rubio

FECHA: 07/Marzo/07

FIRMA: [Firma]

¿LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUNÓNOMA DE MÉXICO SUJETO DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS EN EL DISTRITO FEDERAL?

INDICE

INTRODUCCIÓN

Pag.

CAPITULO I

Potestad Tributaria.

1.1. Principios Constitucionales.	9
1.1.1.El artículo 73 fracción VII Constitucional.	10
1.1.2.El artículo 74 fracción IV Constitucional.	11
1.1.2.1. Presupuesto de Egresos de la Federación.	12
1.1.2.2. Ley de Ingresos de la Federación.	15
1.1.3.El artículo 31 fracción IV Constitucional.	22
A). Proporcionalidad.	29
B). Equidad.	31
C). Aplicación a Gasto Público.	33
1.1.4.El artículo 122 Constitucional BASE PRIMERA.	35
1.1.4.1. El artículo 115 Fracción IV Constitucional.	39
1.2. Elementos de las Contribuciones.	45
1.2.1. Sujeto.	45
1.2.1.1. Activo.	45
1.2.1.2. Pasivo.	46
1.2.2. Objeto.	47
1.2.3. Base.	47

1.2.4. Tasa o Tarifa.	49
1.2.5. Época de pago.	49
1.2.6. Exenciones.	51
1.2.6.1. Objetivas.	56
1.2.6.2. Subjetivas.	57

CAPITULO II.

El Distrito Federal.

2.1. Marco Constitucional.	63
2.2.2. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	72
2.2.2. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	63
2.2.2. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	72
2.2. Las Autoridades Locales y sus Facultades.	70
2.2.1. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal.	72
2.2.2. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	79
2.2.3. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.	89

CAPITULO III.

Naturaleza Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

3.1. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.	96
3.2. Las Autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México.	110
3.3. Presupuesto General Anual de Ingresos	122
3.4. Presupuesto General Anual de Egresos.	125
3.5. Fuente de los Ingresos.	129
3.6. Aplicación de Gasto.	131

CAPITULO IV.

El Impuesto sobre Nóminas y la Universidad Nacional Autónoma de México.

4.1. El Tratamiento de la Universidad Nacional Autónoma de México en el Código Financiero del Distrito Federal.	136
4.2. La Universidad Nacional Autónoma de México como sujeto del Impuesto sobre Nóminas.	144
4.2.1. Objeto.	149
4.2.2. Base.	150
4.2.3. Tasa o Tarifa.	150
4.2.4. Época de pago.	150
4.3. Consideraciones jurídicas respecto a la sujeción de la Universidad Nacional Autónoma de México al Impuesto sobre Nominas.	150

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN.

Con motivo de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México el cual dice "Los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad, no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales. Tampoco estarán gravados los actos y contratos en que ella intervenga, si los impuestos, conforme a la Ley respectiva, debiesen estar a cargo de la Universidad". Se ha originado un gran debate respecto de las exenciones y regímenes de no sujeción contenidos en el citado artículo en razón de que se dice que se le otorga un beneficio fiscal a la Universidad Nacional Autónoma de México, el cual no tiene fundamento legal en nuestro sistema jurídico en razón de que una ley que crea y define la naturaleza jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México, no puede ni técnica ni legalmente otorgar exenciones fiscales o ese tipo de régimen especial de no sujeción.

Y en razón de esto, este trabajo recepcional, analiza y estudia, cuales son los elementos técnico jurídicos, así como los antecedentes de esta disposición, en debate para poder determinar cual es realmente el alcance y consecuencia que en

nuestro sistema jurídico tiene esa disposición en una ley de naturaleza distinta a la fiscal.

En primer lugar estudiaremos la potestad tributaria y los principios constitucionales que le dan sustento relacionándolo con la potestad tributaria en el Distrito Federal y los elementos de las contribuciones, todos ellos requisitos para establecer constitucionalmente contribuciones.

Enseguida nos avocaremos al Distrito Federal, el marco constitucional en el cual encuentra su existencia jurídica, sus autoridades y sus facultades dentro de las cuales a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal le corresponde; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos, la ley de ingresos del Distrito Federal aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Que es donde se centra el tema de estudio de este trabajo recepcional.

Posteriormente abordaremos la naturaleza jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México, cual es su objeto en concordancia con su ley orgánica, sus autoridades, su presupuesto, exponiendo cuales son las bases en las que esta considera que no debe ser sujeto de contribuciones.

CAPÍTULO I

POTESTAD TRIBUTARIA

La Potestad Tributaria en un sentido amplio es toda situación de ventaja o de dominio de un sujeto en materia de tributos teniendo como fuente de éstos, los ingresos provenientes del patrimonio del sujeto que se encuentra en situación desventajosa respecto de ese dominio; en un sentido restringido es el poder de establecer normas jurídicas en materia tributaria, que han de tener su fundamento en una norma jurídica; la cual tiene también límites, que pueden ser constitucionales, lógicos (espaciales y temporales) e internacionales, y en opinión del maestro Narciso Sánchez Gómez¹ "La potestad tributaria del Estado es la atribución legal que le confiere la Constitución Política Federal para establecer las contribuciones necesarias que se requieren dentro de su espacio territorial para cubrir el gasto público y que debe ejercitarse bajo los principios de generalidad, equidad, proporcionalidad, legalidad y ámbito de competencia físico-geográfica".

La potestad es ejercitada por el poder legislativo federal o local según sea el caso, al momento de emitir la legislación tributaria, la cual es necesaria e inherente al Estado el cual tiene la necesidad de obtener recursos para poder cumplir con sus fines y funciones, lo cual realiza mediante los tributos cobrados a todos aquellos obligados a pagarlos, la potestad de acuerdo al maestro Narciso Sánchez Gómez² tiene las siguientes características:

¹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, ed. 2ª, Ed. Porrúa, México, 2001. p. 92.

² *Ibidem* p.94.

- Se realiza por el Poder Legislativo al dictar las leyes tributarias con carácter general, obligatoria e impersonal.
- Tiene su origen en la Constitución Política Federal, por lo que debe regirse bajo el principio de legalidad tanto para la Federación, entidades federativas, como municipios.
- Se origina de la autoridad soberana del Estado, y le es propia o exclusiva, surge desde el momento en que se instituye como una forma superior de organización social.
- Es de carácter abstracto, ya que al dictarse son de observancia general y va dirigido a la población que están obligados a pagar los tributos que se establezcan con los requisitos que dispongan las leyes aplicables.
- Es permanente, ya que el Estado desde su surgimiento le da esencia jurídica y sustento para que sea ejercitada la potestad sin límite en el tiempo.
- Es irrenunciable e imprescriptible, por que es en dicha potestad que el Estado encuentra sustento y viabilidad financiera para cumplir con sus funciones.
- Puede ser privativa y concurrente; es privativa cuando el Gobierno Federal se reserva para si mismo materias tributarias que sean exclusivas de su competencia; y es concurrente cuando la potestad tributaria puede ser ejercida tanto por la federación como por las entidades federativas sobre las mismas fuentes gravables, lo cual tiene sustento en la Constitución.
- Puede ser limitada e ilimitada, es limitada cuando de acuerdo a la ley fundamental tiene limitaciones y campos de acción que no pueden ser rebasados y es ilimitada cuando no se señalan de manera precisa cuales son las esferas de acción en las que se deba ejercer dicha potestad.

En razón de que la Potestad Tributaria tiene limitaciones, que pueden ser constitucionales, lógicas, (espaciales y temporales), e internacionales, para establecer tributos es que a continuación estudiaremos los principios constitucionales que le dan sustento a dichos gravámenes.

1.1. Principios Constitucionales.

Los principios constitucionales deben ser estudiados por que ningún impuesto puede existir sin el sustento de un precepto constitucional en el que tenga soporte, además de que sólo a partir del orden constitucional es como se justifica cualquier clase de tributo, además por que es el Estado a quien más interesa que las fuentes tributarias sean estrictamente claras y asequibles para las personas obligadas a cumplirlas, por lo que coincidimos con la definición que Ernesto Flores Zavala realiza y afirma que "Los principios constitucionales de los impuestos son aquellas normas establecidas en la Constitución General de la República, y siendo ésta la ley fundamental del país, a ellos debe sujetarse toda la actividad tributaria del Estado"³.

Los tributos están sujetos a limitaciones constitucionales las cuales son fundamentales reconocer para el estudio de nuestro tema, por esta razón los estudiaremos en los siguientes puntos.

³ FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, ed. 32ª, Ed. Porrúa, México, 1996, p.155.

1.1.1. El artículo 73 fracción VII Constitucional.

Nuestra Constitución Política en su artículo 73 fracción VII dice lo siguiente: "El Congreso tiene facultad: ...VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto"... Lo que significa que el Congreso está en facultad de decretar la Ley de Ingresos, por medio de la cual se gravan materias, hechos u operaciones que tienen como finalidad la de asegurar la percepción necesaria de dinero para poder solventar el Presupuesto de Egresos. La Ley de Ingresos es el instrumento legislativo que señala los impuestos que la Federación podrá cobrar a los gobernados en el ejercicio fiscal correspondiente, y cuyo propósito por parte del congreso es del supervisar y controlar el ingreso fiscal de la Federación y proteger a los gobernados del abuso de la potestad tributaria del gobierno federal.

La citada Ley, consiste en una relación de los impuestos, que la Federación podrá cobrar en el siguiente ejercicio fiscal, con la indicación de la cantidad que se estima cobrar por cada uno de los tributos federales, que el Congreso autoriza a cobrar, por lo que el monto total de la recaudación anual debe ser similar al monto total del Presupuesto de Egresos, por mandamiento constitucional, la Ley de Ingresos se aprueba cada año⁴, esto es que la recaudación de los impuestos federales está supeditada a la aprobación de dicha ley. La cual es analizada y discutida en

⁴ Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:... IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior...

primera instancia por la Cámara de Diputados⁵ y posteriormente por la Cámara de Senadores a iniciativa del Ejecutivo Federal, es necesario resaltar que la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos debe preceder a la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos, ya que están concatenados y sin la aprobación previa de uno no tendría sustento constitucional ni económico el otro. Como hemos visto el citado artículo 73 fracción VII, es asiento de los tributos y de la recaudación de la Federación por lo que en otro apartado estudiaremos con mayor profundidad la Ley de Ingresos.

1.1.2. El artículo 74 fracción IV constitucional.

La Ley fundamental dispone en lo conducente al artículo 74 fracción IV que: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:... IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior...". De lo transcrito se advierte claramente que en este precepto constitucional tiene su fundamento el Presupuesto de Egresos de la Federación, por medio del cual se ordenan cuantitativa y cualitativamente las erogaciones o gastos que el gobierno Federal podrá realizar en un ejercicio

⁵ Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

determinado. Y están comprendidos los gastos de los Poderes de la Unión, debiendo contener una minuciosa relación de todos los gastos, de la totalidad de dependencias de los referidos poderes, para que puedan ser ejercidos⁶ lo cual también es contemplado por la Constitución. El presupuesto de egresos como ya vimos se establece en la ley fundamental, con el propósito de evitar la discrecionalidad de la autoridad en el gasto público, en razón de que al ser aprobado y discutido por la Cámara de Diputados de manera única y exclusiva, sin intervención del Senado, se limita el gasto público y la carga fiscal a los contribuyentes, lo que lo reviste de una característica singular por ser causa final en la decisión anual de aprobación de los gastos y de los impuestos en la Federación⁷.

1.1.2.1. Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como hemos mencionado el Presupuesto de Egresos de la Federación tiene su fundamento constitucional en el artículo 74 fracción IV; que determina el sustento constitucional, el cual fue estudiado en el punto precedente y en éste analizaremos como está compuesto y cuáles son los principios de carácter sustancial y los de carácter formal, en los que se sustenta.

⁶ Artículo 126 Constitucional. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

⁷ El Presupuesto de Egresos de la Federación tanto como la Ley de Ingresos son de carácter anual como se señala en los artículos 74 fracción IV y 73 fracción VII respectivamente, así como en el artículo 16 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, esto es así por que cada año cambian las condiciones económicas en que tiene fundamento. Por lo que de su estudio de manera pormenorizada nos encargaremos mas adelante pero resulta necesario conocer cual es su fundamento constitucional para poder establecer su ubicación dentro de nuestra régimen constitucional y legal.

El Presupuesto de Egresos es una lista necesariamente limitativa, de las erogaciones o gastos que el gobierno Federal podrá realizar en un ejercicio fiscal determinado⁸, y cuenta con elementos sustanciales que le dan vida, el primero de ellos es el equilibrio presupuestal el cual es definido por Ríos Elizondo⁹ como "principio de exactitud" y afirma que "Se aplica en la preparación y sanción del presupuesto y exige que tanto los gastos como los ingresos dados en cifras, se calculen mediante estudios socioeconómicos que permitan llegar aproximadamente a cifras reales, en cuanto a lo que habrá de recaudarse en el ejercicio de que se trate y lo que se gastara en el mismo período".

Este principio tiene en su origen dos teorías, la clásica y la moderna; la primera sostiene que el presupuesto no debe tener déficit ni tampoco superávit, sin rechazar de forma absoluta el déficit, por que se le considera un mal necesario y aceptable en ciertas situaciones excepcionales, cuando se recurre en forma limitada al crédito público. La moderna de la cual son partidarios Duverger, Einaudi, Hansen entre otros, sostienen que no sirve de mucho un equilibrio presupuestario, cuando existe un desequilibrio económico, por lo que el equilibrio presupuestario debe ser una norma general, pero debe ser manejable de acuerdo a las circunstancias, por lo que es conveniente en algunas ocasiones y de manera temporal el desequilibrio presupuestario. Por lo tanto es claro que en nuestro país el Presupuesto de Egresos está orientado hacia la teoría modernista ya que en cada ejercicio fiscal se tiene un

⁸ Cfr. ORRANTIA ARRELLANO, Fernando A. Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal. ed.2ª Ed. Porrúa, México, 2001, p.70.

⁹ RÍOS ELIZONDO, Roberto, "El presupuesto de egresos", en Estudios de derecho público contemporáneo, UNAM/FCE, 1972, México, p. 291.

déficit el cual se determina de acuerdo a las circunstancias económicas imperantes en el momento que se aprueba el citado presupuesto.

El principio de anualidad es también sustancial y resulta del propio precepto constitucional en el que tiene su fundamento el presupuesto de egresos, y en el que se indica que es facultad exclusiva de la Cámara examinar, discutir y aprobar **anualmente** el Presupuesto de Egresos de la Federación, esto es que no puede concederse al Ejecutivo una autorización permanente para hacer erogaciones, siendo el medio idóneo para conocer, vigilar y limitar la acción general del gobierno en lo que se refiere al gasto que puede ejercer por los entes públicos federales o locales según sea el caso.

De entre los principios de carácter formal encontramos el de unidad, en virtud de que el Presupuesto de Egresos es uno solo, que se aprueba año con año, por lo que de acuerdo con el maestro Gabino Fraga¹⁰ significa que hay un solo presupuesto y no varios; esta unidad es exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas. Lo cual se fundamenta en los artículos constitucionales 73 fracción VII y 74 fracción IV, así como en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria¹¹. Otro principio formal es el de

¹⁰ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. ed. 42ª, Ed. Porrúa, México, 2002, p 330.

¹¹ Artículo 39.- La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero. En el Presupuesto de Egresos se aprobarán las previsiones de gasto con un nivel de agregación de ramo y programa. En el caso de las entidades, las previsiones de gasto se aprobarán por flujo de efectivo y programa. El Ejecutivo Federal, por

universalidad el cual establece que todas las erogaciones de carácter público deben estar autorizadas en el Presupuesto de Egresos, lo cual tiene su fundamento en el artículo 126 Constitucional disponiendo que no podrá hacerse ningún pago que no esté consignado en el presupuesto o determinado por ley posterior. Así como el de especialidad que establece que las autorizaciones contenidas en el presupuesto no deben ser generales, sino de manera particular y específica para cada gasto de acuerdo con el monto del crédito autorizado, teniendo su fundamento en el artículo 74 fracción IV Constitucional, que establece que al revisar la cuenta pública debe corroborarse si existen o no diferencias entre las partidas del presupuesto y las cantidades erogadas.

Además podemos encontrar otro principio que sin ser de carácter sustancial o formal, es necesario mencionar, y es el de publicidad, que como su nombre lo indica el Presupuesto se debe difundir de forma pormenorizada en el Diario Oficial de la Federación.

1.1.2.2. Ley de Ingresos de la Federación.

A través de esta ley, el Estado recauda los ingresos que el Congreso Federal le autoriza durante un año, los cuales son destinados a cubrir el Presupuesto de Egresos, la Iniciativa de esta ley, es presentada por el Ejecutivo Federal quien constitucionalmente se encuentra obligado a ello, de acuerdo a los plazos y formalidades que indica la Constitución. La iniciativa de la Ley de Ingresos contiene una exposición de motivos esgrimiendo los argumentos: económicos, sociales y de

conducto de la Secretaría, podrá incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos como entidades de control directo a aquéllas que tengan un impacto sustantivo en el gasto público federal.

política fiscal que lo sustentan, y de manera conjunta con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación deben ser presentados a más tardar el día 8 del mes de septiembre o hasta el día 15 de diciembre en caso de que el Presidente de la República dé inicio a su encargo.

La discusión de la Ley de Ingresos de la Federación debe iniciarse en la Cámara de Diputados, ya que así lo establece nuestra Constitución¹², y debe ser aprobada por ambas Cámaras: Diputados y Senadores, la vigencia de esta Ley es anual, ya que por su propia naturaleza los ingresos que se establecen cada año pueden variar de acuerdo a las diferentes variables condiciones económicas y recaudatorias que se presenten, así como a las diferentes necesidades presupuestarias del Estado, establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que por mandato Constitucional¹³ debe ser aprobado anualmente.

Dentro de la Ley de Ingresos de la Federación lógicamente se encuentran los ingresos públicos que de acuerdo a la clasificación generalmente mas aceptada pueden ser¹⁴: ingresos originarios y derivados, ordinarios y extraordinarios, los originarios que como su nombre lo indica, tienen su origen en

¹² **Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

—
H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

¹³ **Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

—
IV. Aprobar **anualmente** el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

¹⁴ Cfr. DE LA GARZA Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, ed. 19, Ed. Porrúa, México, 2001, p. 115.

el patrimonio del Estado, resultando de la explotación directa o indirecta de su patrimonio, y son compatibles con los productos regulados en el Código Fiscal de la Federación, que los define en el artículo 3° párrafo tercero "Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. Los productos en la Ley de Ingresos vigente, se encuentran en la fracción V del artículo 1° contemplando la percepción por concepto de productos que el Estado pretende recaudar. De igual forma y siguiendo la clasificación citada encontramos a los ingresos derivados que son los recibidos por éste, a través de los particulares, provenientes del patrimonio de éstos últimos, y dentro de estos ingresos derivados encontramos, a los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los aprovechamientos y los empréstitos.

Los ingresos ordinarios dentro de la clasificación de los ingresos públicos; son los recibidos de manera regular establecidos en la Ley de Ingresos cada año, destinados a cubrir el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente, dentro de los cuales encontramos impuestos, derechos y productos. Teniendo además dentro de esta sistematización mencionada a los ingresos extraordinarios que como su nombre lo dice, se recaudan cuando surgen hechos inesperados y el Estado requiere recursos para su atención de forma inmediata, para atender situaciones extraordinarias tales como terremotos, huracanes etc.

Tradicionalmente dentro del Derecho Financiero, los ingresos públicos se clasifican en ingresos de derecho

público y de derecho privado, dentro de los primeros están los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los monopolios fiscales y la expropiación por causa de utilidad pública, es decir ingresos derivados de la potestad tributaria del Estado y los de derecho privado aquellos en los cuales el Estado no ejerce su potestad tributaria, pero realiza actos como si fuera un particular. Empero esta clasificación de los ingresos ha sido criticada, en virtud de que sus detractores señalan impropio enumerar dentro de una misma clasificación actos tan distintos entre sí como lo son la expropiación y los impuestos, por ello consideran que los ingresos del Estado tienen que ser enumerados en dos vertientes los ingresos tributarios y los ingresos no tributarios, englobando en los tributarios: los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales exclusivamente, siendo los no tributarios cualquier otro ingreso que tenga el Estado derivado de un acto de derecho público o privado no incluido en los tributarios, lo cual nos parece mas acertado técnica y jurídicamente¹⁵.

El Código Fiscal de la Federación en vigor, (artículos 2° y 3°), clasifica a los ingresos en:

- ◆ Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo (2°).
- ◆ Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas

¹⁵ Cfr. DE LA GARZA Sergio Francisco. Op. Cit. p. 116.

que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado. Cuando se trate de organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, (Artículo 2 del Código Fiscal de la Federación) las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

- ◆ Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
- ◆ Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.
- ◆ Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de

financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

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

Como completo de lo anterior y como parte de los ingresos debemos citar la definición de crédito fiscal del Código Fiscal de la Federación en el Artículo 4 que dice: "Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena. La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aún cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹⁶ o por las oficinas que dicha Secretaría autorice".

También la doctrina se ha ocupado de definir los conceptos antes transcritos, así para el maestro Emiliano Margáin Manautou el impuesto "...se establece para satisfacer el gasto público en la medida en que las restantes fuentes de ingresos

¹⁶ Esto también de acuerdo al artículo 31 fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dice que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales. Empero es importante mencionar que existen excepciones como la contenida en el artículo 5° de la Ley del Seguro Social el cual es considerado un organismo fiscal autónomo.

no rinden lo suficiente para cubrirlo, o cuando no es recomendable que se satisfagan mediante la contribución especial o los derechos, sea porque el precio constituye un obstáculo de importancia a la finalidad buscada por el Estado con la prestación del servicio, o porque por razones políticas o económicas no es recomendable precio alguno...¹⁷".

De acuerdo con el mismo autor, dentro de la definición de contribución especial encontramos las aportaciones de seguridad social y a las contribuciones de mejoras, reguladas por el Código Fiscal de la Federación y las clasifica dentro de las contribuciones especiales en razón de que el Estado debe exigir esta contribución cuando se realizan obras o servicios de interés general que benefician de manera específica a determinadas personas siempre y cuando no sea posible la recuperación del costo, por la propia explotación de las mismas y define a la contribución especial como: "Una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o los beneficia de forma específica"¹⁸".

De la misma forma conceptúa a los derechos como: "La prestación señalada por la ley exigida por la administración activa, en pago de servicios administrativos o por la explotación de bienes sobre los cuales el Estado ejerce un poder de monopolio"¹⁹.

¹⁷ MARGAÍN Manautou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, ed. 14ª Ed. Porrúa, México, 1999, p.54.

¹⁸ MARGAÍN Manautou Emilio. Op. Cit. p. 98.

¹⁹ Ibidem. p. 94.

La ejecución de la Ley de Ingresos corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público²⁰ la cual ha de cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales e intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público además de realizar, estudiar y formular los proyectos de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, tarea en la cual está cimentado nuestro sistema tributario nacional.

1.1.3. El artículo 31 Constitucional.

Resulta de trascendental importancia abordar el contenido de este artículo constitucional, en razón de que constituye el fundamento de legalidad constitucional de las cargas tributarias que soportan los contribuyentes, de las cuales el Estado depende para cumplir con sus fines, actividades y subsistencia económica. Constituyendo además esta disposición constitucional un límite para el ejercicio de la potestad tributaria de los niveles y órganos de gobierno en la creación y aplicación de las leyes tributarias.

El referido artículo 31 constitucional en su fracción IV dicta que son obligaciones de los mexicanos; entre otras la de "...contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes...".

Hay que destacar como lo indica el propio precepto, el mandamiento de obligatoriedad de todos los mexicanos para

²⁰ Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

contribuir al gasto. Esto, en un concepto de generalidad al hablar de los mexicanos ya que al imponerse las contribuciones mediante ley, ésta no se refiere a un grupo de mexicanos en específico sino a todos aquellos que se coloquen en las diversas hipótesis normativas que la misma establezca, haciéndolo de manera indeterminada a los mexicanos, además establece la obligación inexcusable de contribuir una vez que se ubique dentro de los supuestos normativos de la ley que establece un tributo, y se establece como una obligación ciudadana de carácter público ya que no se podría estar a la voluntad de los sujetos para que contribuyan ya que esos ingresos tributarios permiten al Estado el desarrollo de sus actividades y depende el financiamiento del gasto público del Estado.

Y al mismo tiempo otorga al mismo Estado facultades coactivas para exigir el pago de esas contribuciones, en caso de que los sujetos obligados no cumplieran en razón de cómo lo dice el propio texto constitucional citado es una **obligación** que debe ser cumplida y hacerse cumplir en beneficio de la nación, y no una acción voluntaria de los sujetos obligados. De la misma forma la expresión "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan" entraña dos obligaciones una para el Estado y otra para el sujeto obligado a contribuir, la primera de ellas se refiere a que al estar obligado a contribuir al gasto público el Estado no puede destinar esas contribuciones a cumplir cualquier otro tipo de gasto que no sea estrictamente público imponiendo con ello un límite al destino de las contribuciones ya sea en el ámbito Federal, Local, Municipal o en Distrito Federal y no dejando al arbitrio de los órganos

del Estado el destino y aplicación de esas contribuciones. De la misma forma el sujeto obligado debe contribuir no sólo al gasto público del lugar donde resida sino está obligado a pagar contribuciones tanto federales, locales, municipales o del Distrito Federal siempre y cuando esté bajo alguno de los supuestos normativos de la ley que imponga el tributo y del ámbito espacial de aplicación de los mismos.

Empero, esta obligación debe realizarse de manera proporcional y equitativa²¹ de conformidad con lo dispuesto en las leyes, esta última expresión "dispuesto en las leyes", contiene el principio de legalidad requisito *sine qua non* de existencia y validez de las leyes fiscales; consistente en que la Ley que contenga las contribuciones debe estar en concordancia con el precepto constitucional en comento, y al mismo tiempo debe señalar los elementos de los impuestos (sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, fecha de pago o época de pago²²), restringiéndose así a la autoridad administrativa a aplicar la ley, evitándose los posibles abusos que puedan cometerse.

Ya que la existencia de un orden jurídico creado y organizado prevé derechos fundamentales a favor de los gobernados y deben ser respetados por la autoridad gobernante, existiendo un vínculo estrecho entre el principio de legalidad y el derecho tributario, en virtud de que las normas tributarias al igual que todas las demás leyes que integran el orden jurídico nacional, emanan de la Ley Fundamental y por consiguiente deben sujetarse a sus principios y preceptos, por lo que no basta que la relación

²¹ V. infra. El estudio de los mismos.

²² V. infra. Este elemento así denominado de acuerdo a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación p.20.

legal tributaria se rija por lo que previa y expresamente determine la ley.

Esto es así porque para cumplir con el principio de legalidad tributaria debemos tener presente el principio de reserva de ley y el de primacía de la ley o también conocido como autoridad formal de la ley, este último establece que las leyes del Poder Legislativo no pueden ser modificadas o derogadas por otra ley que no siga el mismo procedimiento que para su formación tuvo esa que se pretende modificar, y el de reserva de ley consistente en general: "...que por medio de un mandamiento constitucional se reserva al legislador la regulación de una materia, o de los aspectos esenciales de esta materia; la reserva de ley constituye una norma competencial que entrega a la potestad legislativa del Estado el control de una materia..."²³, y en términos fiscales significa que en las relaciones jurídicas las obligaciones y derechos del tributo derivan de la ley y en consecuencia no existen jerarquías entre los sujetos tributarios ya que éstos se encuentran en un plano de igualdad ante la ley, empero guardando sus diferencias esenciales en la relación jurídico tributaria ²⁴, esto es debe existir una ley para el establecimiento, creación o modificación de las contribuciones, cualquiera que sea su ámbito de aplicación y ser formulada por el órgano legislativo correspondiente teniendo como requisito contener los elementos esenciales del tributo que se pretenda establecer siendo esta misma ley, la que los establezca y regule.

²³ PAREDES MONTIEL, Marat y RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. El principio de reserva de ley en materia tributaria, Porrúa, México, 2001, p.67.

²⁴ Cfr. Ibidem. p. 143.

Con lo cual se da certeza y seguridad jurídica de que los tributos establecidos en la Ley cumplen con el principio de legalidad establecido en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto además en concordancia con la garantía constitucional contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la cual se ordena que:

...Artículo 14...

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus **propiedades**, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho...²⁵

De lo transcrito podemos advertir que en este precepto al ordenar que nadie podrá ser privado de sus propiedades, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho, se advierte que la expresión "conforme a las Leyes" establece la obligación del Estado a emitir leyes para poder privar de la propiedad y al ser las leyes tributarias una limitación a ese derecho no podrían

²⁵ También el Poder Judicial se ha encargado de definir en la siguiente tesis que debe entenderse de manera general por legalidad. **GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR.** La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad. No. Registro: 217,539 Tesis: Aislada Materia(s): Común Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: XI, Enero de 1993 Página: 263 CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

estar fuera de este imperativo contenido en el artículo transcrito, ya que se sustrae a favor del Estado algo del patrimonio de los particulares y no sería legítimo esto, sino se realiza mediante una decisión de los órganos competentes que representan la soberanía popular (Congreso de la Unión) para imponer los tributos mediante una ley²⁶.

Este principio también ha sido estudiado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como los elementos que integran el impuesto dentro de los cuales también se incluyó la época de pago²⁷ en la siguiente jurisprudencia, visible en

²⁶ Cfr. PAREDES MONTIEL, Marat y RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. El principio de reserva de ley en materia tributaria, Porrúa, México, 2001, p.p.70 y 71.

²⁷ Es elemento esencial a criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que en la legislación fiscal mexicana no se habla de época de pago sino de fecha de pago de acuerdo a lo que señala el Artículo 6º del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 6o.- Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

...

Las contribuciones se pagan en la **fecha o dentro del plazo** señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas, dentro del plazo que a continuación se indica:

I. Si la contribución se calcula por periodos establecidos en Ley y en los casos de retención o de recaudación de contribuciones, los contribuyentes, retenedores o las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudarlas, las enterarán a más tardar el día 17 del mes de calendario inmediato posterior al de terminación del periodo de la retención o de la recaudación, respectivamente.

II. En cualquier otro caso, dentro de los 5 días siguientes al momento de la causación.

III. (Se deroga).

En el caso de contribuciones que se deben pagar mediante retención, aún cuando quien deba efectuarla no retenga o no haga pago de la contraprestación relativa, el retenedor estará obligado a enterar una cantidad equivalente a la que debió haber retenido.

Cuando los retenedores deban hacer un pago en bienes, solamente harán la entrega del bien de que se trate si quien debe recibirlo provee los fondos necesarios para efectuar la retención en moneda nacional.

Quien haga pago de créditos fiscales deberá obtener de la oficina recaudadora, la forma oficial, el recibo oficial o la forma valorada, expedidos y controlados exclusivamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la documentación que en las disposiciones respectivas se establezca en la que conste la impresión

el Semanario Judicial de la Federación, Apéndice de 1995, tomo I, Parte SCJN, Séptima Época, Pleno, Tesis 162, página 165.

IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes," no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, esté establecido por ley; segundo, sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago²⁸, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria

original de la máquina registradora. Tratándose de los pagos efectuados en las oficinas de las instituciones de crédito, se deberá obtener la impresión de la máquina registradora, el sello, la constancia o el acuse de recibo electrónico con sello digital.

Cuando las disposiciones fiscales establezcan opciones a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales o para determinar las contribuciones a su cargo, la elegida por el contribuyente no podrá variarla respecto al mismo ejercicio.

²⁸ V Supra p. 20.

pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.

A) Proporcionalidad.

Siguiendo con el estudio de los principios constitucionales contenidos en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contamos con la interpretación y análisis de los principios de proporcionalidad y equidad que realiza sin duda de manera exacta la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la jurisprudencia cuyo rubro es: impuestos, proporcionalidad y equidad de los; visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo 199-204, página 144, en la cual se establece con mayor claridad los razonamientos en los que deben estar fundados los principios de proporcionalidad y equidad en nuestra legislación nacional.

IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. **Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y**

reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

La naturaleza del principio de proporcionalidad Tributaria, radica en que los contribuyentes están obligados a pagar impuestos de acuerdo a su capacidad económica fijándose los gravámenes de forma cualitativamente superior de acuerdo al ingreso de cada uno de los obligados cuyos patrimonios son diferentes, a mayor ingreso mayor carga y viceversa. Radicando entonces la cuantía del impuesto que cada contribuyente debe pagar, en relación con el valor de su patrimonio y en relación con su capacidad de pago. Y en opinión de Narciso Sánchez Gómez²⁹ significa que "cada quien tribute de acuerdo con su riqueza, ingresos o posibilidades económicas, y esa aportación sea la mínima posible para no fastidiar, ahuyentar o empobrecer al contribuyente, los que no tengan ninguna posibilidad contributiva por que carecen de bienes o recursos pecuniarios que queden liberados de dicha obligación como parte de lo que entendemos como justicia fiscal". Siendo así las cosas el Estado debe en primer lugar determinar el gasto público, y con base en este, decretar los impuestos a cubrirlo, observando no sobrepasar la capacidad económica de los ciudadanos.

Sin embargo la proporcionalidad no solo debe incluirse en las contribuciones, sino también en las leyes y sistema fiscal en general para poder hablar de una justicia tributaria.

B) Equidad.

La equidad como principio constitucional de las contribuciones determina principalmente igualdad ante la ley tributaria, de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo,

²⁹ Op. cit.

debiendo guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula. Así tenemos que para Dino Jarach³⁰ la igualdad como principio ha tenido una evolución en la doctrina, la jurisprudencia y la legislación para culminar identificándose como principio de capacidad contributiva el cual considera que no es una medida objetiva de la riqueza de los contribuyentes, sino una valoración política de la misma, lo cual implica instrumentar el impuesto sobre la base de los valores que conforman el acervo ideológico del gobierno, excluyendo la posibilidad de un contraste entre los fines de la política fiscal, en el sentido de las finanzas modernas y el principio de capacidad contributiva puesto que este contempla todos los valores relevantes para la actividad del Estado. No reduciendo el principio de capacidad contributiva puesto que ésta, contempla todos los valores relevantes para la actividad del Estado. Con ello no se reduce el principio de capacidad contributiva a un cascarón vacío de contenido, ya que éste corresponde precisamente a los fines y propósitos de la política fiscal.

En consecuencia la carga tributaria debe de tener el mismo impacto para todos los sujetos pasivos, situados en el mismo hecho impositivo, debiendo aportar una parte de su patrimonio para pagar el egreso público, establecido de forma general, uniforme, justo y apegado a la legalidad, tratando igual a los iguales, y desigual a los desiguales, desde el punto de vista económico.

Pudiendo definir a la equidad como el Principio en virtud del cual, por mandato constitucional, los contribuyentes de

³⁰ Cfr. JARACH Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, ed.2ª, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996 p.p. 302 y 303.

un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.³¹

Pero no solamente debe existir equidad en la normatividad tributaria, sino también para el Poder Ejecutivo al aplicar la norma tributaria, al igual que para el Poder Judicial al interpretar la norma fiscal.

C) Aplicación a Gasto Público.

Este es el último requisito establecido en el artículo 31 Constitucional fracción IV, consistente en que el destino de la recaudación realizada por la Ley de Ingresos se destine al gasto público contemplado en el Presupuesto de Egresos. Ya que todo lo recaudado con base en la ley de ingresos imperativamente debe ser destinado a las necesidades de la población, concernientes a los servicios públicos y la realización de obras, de acuerdo con el presupuesto programado y aprobado por el Congreso.

En consecuencia la legalidad del gasto público debe respetarse y cumplirse con probidad y claridad, cuidando en todo momento que del manejo del ingreso se obtenga la mayor utilidad posible, frenándose a toda costa el desvío de los recursos a rubros no autorizados o a gastos no programados y autorizados por los legisladores con antelación. Por lo que los ingresos públicos deben destinarse a la satisfacción de necesidades colectivas y no a la satisfacción de necesidades particulares no establecidas en el Presupuesto de Egresos. Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación

³¹ Cfr. ARRIJOJA VIZCAINO Adolfo. Derecho Fiscal. ed.14ª, Ed. Themis, México, 1999 p. 245.

muestra en una interpretación constitucional de la validez de los impuestos visible en el Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a la Séptima Época, en el tomo 187-192 página 111, cuales son las exigencias que se deben satisfacer para cumplir los requisitos fundamentales de validez contenidos en el Artículo 31 fracción IV, Constitucional con la cual estamos de acuerdo.

IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS. De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales; primero, que sea establecido por ley; segundo, que sea proporcional y equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos tres requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución General. Ahora bien, aun cuando respecto de los requisitos de proporcionalidad y equidad, este Tribunal Pleno no ha precisado una fórmula general para determinar cuando un impuesto cumple dichos requisitos, que traducidos de manera breve quieren decir de justicia tributaria, en cambio, de algunas de las tesis que ha sustentado, pueden desprenderse ciertos criterios. Así se ha sostenido, que, si bien el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías cuando los tributos que decreta el Poder Legislativo son notoriamente exorbitantes y ruinosos. También este

Tribunal Pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de igualdad, determinando que es norma de equidad la de que se encuentren obligados a determinada situación los que se hallen dentro de lo establecido por la ley y que no se encuentren en esa misma obligación los que están en situación jurídica diferente o sea, tratar a los iguales de manera igual. Es decir, este Tribunal Pleno ha estimado que se vulnera el derecho del contribuyente a que los tributos sean proporcionales y equitativos, cuando el gravamen es exorbitante y ruinoso y que la equidad exige que se respete el principio de igualdad.

1.1.4. El artículo 122 Constitucional BASE PRIMERA.

Como hemos estudiado, la Constitución impone a los ciudadanos la obligación de pagar impuestos no solamente a la Federación, sino también al Estado y municipio en el que residan y en consecuencia el Distrito Federal, tiene derecho a percibir impuestos de los sujetos pasivos que se encuentren dentro de su jurisdicción, los cuales obtiene a través de su Potestad tributaria contenida en el artículo 122 BASE PRIMERA fracción V en la cual se le otorgan facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal entre otras las de:

"b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el

financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables **a la hacienda pública del Distrito Federal**, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables. La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud

del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal."

Como es evidente de la transcripción que hemos realizado la Potestad Tributaria de la Asamblea Legislativa está sujeta a ciertas limitaciones, en razón de que el Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión, concatenándose competencias tanto federal como local al momento de legislar en materia tributaria en el Distrito Federal. La más importante de ellas es la de no rebasar el monto máximo de endeudamiento autorizado previamente por el Congreso Federal, para cubrir su Presupuesto de Egresos lo cual obedece mas a criterios políticos, que a razones de justicia tributaria. De esta potestad tributaria existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la cual se reafirma la facultad expresa de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para emitir la Ley de Ingresos, que enseguida se reproduce, la cual se puede consultar en el semanario judicial de la federación, correspondiente al pleno de la misma, en la página 189 del mes de diciembre de 1995.

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.
ESTA FACULTADA EXPRESAMENTE POR LA CONSTITUCION PARA EMITIR LA LEY DE INGRESOS LOCAL. De lo dispuesto por los artículos 122 constitucional y octavo transitorio del Decreto de fecha veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco del mismo

mes, se advierte la facultad expresa de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para emitir la Ley de Ingresos Local. En efecto, la fracción IV del primero de esos preceptos, faculta a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, entre otras cosas: en el inciso b), para analizar las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; en el inciso c), último párrafo, para ampliar el plazo de presentación, ante ella, de la iniciativa correspondiente a la Ley de Ingresos para el Distrito Federal; y en el inciso g), para legislar sobre "presupuesto, contabilidad y gasto público". En la fracción V, primer párrafo, del mismo precepto se señala que el jefe del Distrito Federal debe presentar la iniciativa de Ley de Ingresos ante la Asamblea y, en el octavo transitorio, se establecen los ejercicios respecto de los cuales corresponde al presidente de la República enviar las iniciativas de leyes de ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes. Pues bien, la obligación que tiene el jefe del Distrito (y en algunos ejercicios específicos el presidente de la República), de presentar ante dicha Asamblea la iniciativa de Ley de Ingresos es claramente indicativa de las facultades que tiene ésta para discutirla y aprobarla; tanto más que entre otras de sus atribuciones se encuentran las de legislar sobre "presupuesto, contabilidad y gasto público", y la de analizar "las contribuciones que a su juicio deban decretarse" para cubrir el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

1.1.4.1. El artículo 115 fracción IV Constitucional.

De acuerdo con nuestra Constitución y siguiendo con el estudio de la potestad tributaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tal y como lo señala el artículo 122 Constitucional BASE PRIMERA en el inciso b), la citada Asamblea cuenta además con las facultades contenidas en el citado artículo, en el que se dice: "...serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución..."; las disposiciones aplicables del citado inciso al Distrito Federal, determinan que: Artículo 115 Constitucional Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:(I, II, III.....), IV.-Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a)....., b)....., C) "Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), (del artículo 115 fracción IV), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los

Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público." Los incisos antes señalados establecen que:

- 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.
- b) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.³²

De lo expuesto hasta este punto podemos resaltar algunas consideraciones; el Distrito Federal, cuenta con las facultades tributarias conferidas por la Ley Fundamental, para establecer contribuciones en las materias que no estén exclusivamente concedidas a la Federación³³, contenidas en la

³² Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

³³ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la misma forma el Artículo 122 Base Primera, antes transcrito le otorga la mismas facultades en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno de las disposiciones también ya citadas de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, así también se menciona en la ya citada fracción que: "...Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público..." lo cual en concordancia con las facultades ya mencionadas y contenidas en el artículo 122 Base Primera Constitucional, sobre las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; así como lo aplicable por

XXXIX. Para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior;
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5o. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación; y
 - f) Explotación forestal.
 - g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice "...Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"... se puede determinar en concordancia con lo expresamente ordenado en el artículo 115 fracción IV que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene y cuenta con facultades para imponer tributos respecto de las fuentes contenidas en el artículo citado, pero además de ello lo puede hacer y determinar ejerciendo sus facultades sin intervención o restricción de los poderes federales³⁴ ya que

³⁴ Esto con excepción de lo dispuesto en los artículos 117 y 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

II. Derogada.

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni 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 entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Artículo 118. Tampoco pueden, 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.

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

si estas facultades no están expresamente concedidas a la Federación el ente local puede ejercerlas.

Por lo tanto el Distrito Federal, está en facultad a través de su Asamblea Legislativa de gravar los conceptos antes señalados y de incluirlos en su Ley de Ingresos, en razón de que la Ley Suprema así lo establece, respetando en todo momento el contenido del artículo 31 de la misma, además de las materias impositivas reservadas a la federación de forma exclusiva y contenidas en la Ley de Ingresos de la Federación. Tal y como se analiza en la Jurisprudencia del Pleno de la Corte correspondiente a la novena época visible en el semanario judicial de la federación en el tomo II, correspondiente al mes de diciembre de 1995, página 35.

**ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.
TIENE FACULTADES PARA IMPONER CONTRIBUCIONES LOCALES.**

El carácter dual de la facultad de la Asamblea para aprobar, por una parte, los gastos del Distrito Federal contenidos en el documento denominado Presupuesto de Egresos; y determinar, por otra, los tributos para satisfacerlos, tiene como antecedente remoto "...la famosa Carta Magna, que los nobles ingleses hicieron firmar y promulgar al Rey Juan Sin Tierra en 1215 (que luego confirmó su hijo Enrique III en 1264), en la cual, entre otras disposiciones, se estableció la obligación del soberano de recabar la previa autorización de sus súbditos para imponer gabelas con qué hacer frente a las necesidades de la Corona. Si bien originalmente el pedido de autorización se refirió solamente a un aspecto parcial de lo que hoy comprende un presupuesto (los recursos),

posteriormente se agregó el capítulo de gastos, porque pronto se arribó a la conclusión de que el problema no se limitaba sólo a las exacciones del soberano, sino más bien a los despilfarros en que incurría la Corte. Conforme a ese nuevo régimen, las autorizaciones presupuestarias comprendieron los capítulos de gastos y recursos, con lo que se sentaron las bases de esta institución universal que, paulatinamente, se ha ido incorporando a las prácticas políticas de los Estados del universo..." (Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, página 48). Las primeras leyes de ingresos establecían los tributos a cargo de los súbditos y, por ende, su contenido fue formal y materialmente hacendario; sin embargo, por necesidades de congruencia temporal con el Presupuesto de Egresos, la vigencia de la ley se redujo, con el tiempo, hasta hacerla coincidir con la del presupuesto, por el término de un año, que es lo usual en los tiempos modernos. Lo reducido del tiempo de vigencia torna inconveniente que en la Ley de Ingresos se establezcan en detalle las contribuciones, porque tendrían que discutirse en su totalidad año tras año, motivo por el cual, dicha Ley se ha convertido, en ocasiones, en un simple catálogo de impuestos, lo cual obedece a motivos eminentemente prácticos que en nada afectan ni la naturaleza hacendaría ni las posibilidades de contenido tributario de dicha Ley. Por ello, la facultad de la Asamblea para aprobar la Ley de Ingresos conlleva, también como facultad expresa, la de establecer impuestos, dado que ese es el contenido propio de la Ley de Ingresos.

1.2. Elementos de las Contribuciones.

Al hablar de los elementos de las contribuciones, hacemos alusión, sin duda a los caracteres fundamentales en los que se fundan las cargas tributarias los cuales determinan su alcance, contenido y forma, y a falta de alguno de ellos, no podrían existir tales gravámenes, por lo que a continuación los estudiaremos.

1.2.1. Sujeto.

Éste es el primer elemento, y se refiere a la persona o ente, el cual esta sometido a una facultad-obligación de carácter irrenunciable, resultado que no sólo tiene el derecho o facultad de exigir el cumplimiento de una obligación tributaria, sino también la obligación de hacerlo, de acuerdo al sujeto del cual se trate, ya que en la relación jurídico tributaria existen dos sujetos activo y pasivo.

1.2.1.1. Sujeto Activo.

La calidad de sujeto activo³⁵ (también llamado sujeto titular del crédito) recae sobre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; aunque existen otros sujetos activos, generalmente organismos con personalidad propia, cuya potestad esta subordinada al Estado, pero que colaboran con él, en la prestación de servicios públicos o sociales y que para otorgar dichos servicios, el Estado los autoriza a recaudar contribuciones en los términos

³⁵ Esta clasificación es doctrinaria ya que en nuestra legislación constitucional y fiscal no se habla de sujetos ni activos ni pasivos.

estrictamente establecidos por este, en la ley. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; con la diferencia de que los primeros tres tienen plena potestad tributaria, pues los municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, la cual se forma de las contribuciones que les señalen las legislaturas de los Estados, según el artículo 115 fracción IV Constitucional³⁶. Siendo obligación del Estado, recaudar las contribuciones contempladas en la legislación tributaria nacional.

1.2.1.2. Sujeto Pasivo.

Este es la persona física o moral, que legalmente tiene la obligación de pagar un impuesto. Cuya obligación nace de la legislación fiscal, y el Estado está en facultad de exigir el pago de dicha obligación en virtud de que la Constitución así lo autoriza. Por lo que el sujeto pasivo será aquel sobre el que recaiga la obligación de pago y sus accesorios. Sin embargo, debemos considerar que la obligación tributaria nace de la ley y al producirse el presupuesto de hecho normativo y al existir esa vinculación es que ese sujeto se encuentra legalmente obligado al pago, de la misma manera debe tomarse en cuenta la capacidad contributiva del sujeto pasivo ya que esta capacidad económica es la que se grava.

³⁶ IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y 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.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

1.2.2. Objeto.

El objeto lo constituye el acto económico que las leyes tributarias señalan como hecho generador del crédito fiscal y consiste en el que cada ley tributaria señala en su enunciado, por ejemplo, Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, etc; así como el que se encuentra dentro del cuerpo de la ley, este elemento también es conocido y aceptado en nuestros días en la doctrina como hecho imponible el cual es definido como "El supuesto de hecho o supuesto fáctico, constituye un elemento de la realidad social que el legislador tributario contempla y transporta a la norma, convirtiéndolo de esta forma en un supuesto normativo o hecho jurídico"³⁷. Teniendo las siguientes funciones³⁸:

- A. Como elemento generador de la obligación tributaria (o de legitimación del ingreso correspondiente a la misma);
- B. Como elemento de identificación del tributo y,
- C. Como índice o materialización de la capacidad tributaria.

1.2.3. Base.

La base constituye la cuantía del crédito fiscal de acuerdo al cual se debe pagar. Por lo que de la cuantificación del impuesto, es la aplicación de una cuota, tasa o tarifa. Es decir es el parámetro individual de la capacidad económica relacionada con el presupuesto del hecho normativo que le dá origen, siendo también esta relación producto de lo ordenado

³⁷ GONZALEZ GARCIA y otros. Manual de Derecho Tributario, Porrúa, México, 2005, p.162.

³⁸ Cfr PAREDES MONTIEL Marat, RODRIGUEZ LOBATO Raúl. Op. Cit. 158.

en la Ley Fundamental así como la capacidad económica para determinar el objeto.

Y tiene las siguientes características y funciones³⁹:

1. "Es una magnitud que, en la mayoría de los casos resulta ser la expresión cifrada del hecho imponible.

2. Resulta ser un concepto necesario, en virtud de que el presupuesto de hecho del tributo limita su función a delimitar el origen de la obligación tributaria, mas no a su cuantificación.

3. La base imponible y los procedimientos para su determinación normativa deben establecerse por ley, puesto que al ser un elemento esencial del tributo queda cubierto por el principio de reserva de ley.

4. Tiene que estar correlacionada con el principio constitucional de proporcionalidad, que se traduce en que sea acorde con la capacidad contributiva del sujeto pasivo y que en abstracto debe manifestar el hecho imponible. Debe recoger con la máxima fidelidad la capacidad económica, sin aumentar ni reducir lo que en abstracto considera el hecho imponible.

Funciones:

1) La base imponible es una magnitud que constituye la medida del hecho imponible o de alguno de sus componentes.

2) La base imponible sirve como elemento de cuantificación de la cuota del tributo, mediante la aplicación a aquella del tipo de gravamen".

³⁹ Idem. p. 230.

1.2.4. Tasa o Tarifa.

Por tasa o tarifa se entiende la cantidad predeterminada en la legislación que debe cubrirse sobre cada contribución en particular o de acuerdo al impuesto de que se trate. Y de su estructura depende la efectividad y equidad de la deuda tributaria, ya que constituye el elemento definitivo para el cálculo de la carga tributaria.

Y esta puede ser de acuerdo a la doctrina el tipo⁴⁰ puede ser conceptualizado en fijo o variable: en el primer caso queda expresado en una suma determinada de dinero debida por cada unidad de la base imponible. En el segundo supuesto puede estar comprendido entre un máximo y un mínimo, o lo que es más frecuente, puede coexistir en una cuota ajustada a la magnitud de la base imponible.

1.2.5. Época de pago.

La época de pago de la obligación fiscal es el plazo o momento establecido por la ley para que se pague la obligación; por lo tanto, el pago debe hacerse dentro del plazo o en el momento que para ese efecto señale la ley⁴¹. El cual es un elemento esencial del tributo ya que es a partir de la época de pago, que el tributo tiene su eficacia en razón de que existe una certeza para determinar en que momento se debe realizar el pago.

Ya que en ausencia de ésta, la autoridad recaudadora podría actuar de manera arbitraria al intentar cobrar el impuesto en

⁴⁰ GONZALEZ GARCIA y otros. Op cit. p.250.

⁴¹ V. Supra p. 20.

cualquier momento en perjuicio de la certeza jurídica además de que no se podría jurídicamente ni castigar la falta de pago ni existiría un referente temporal para la prescripción lo cual atenta contra la seguridad jurídica de los mexicanos tal cuestión es así, derivado de la siguiente jurisprudencia así como los citados con anterioridad que deben señalarse de manera específica los elementos esenciales que integran las contribuciones como se señala en la jurisprudencia con el registro No. 232796 Localización: Séptima Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación 91-96 Primera Parte Página: 172 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional, Administrativa.

IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa

que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.

El artículo 66 del Código Fiscal prevé la posibilidad de que se prorrogue la época de pago de la obligación fiscal al disponer que las autoridades fiscales, a petición de los contribuyentes podrán autorizar el pago a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, de las contribuciones omitidas y de sus accesorios sin que dicho plazo exceda de 48 meses y durante el plazo concedido se causarán recargos sobre el saldo insoluto incluyendo los accesorios, a la tasa que mediante ley fije el Congreso de la Unión.

1.2.6. Exenciones.

De acuerdo al Maestro Emilio Margáin Manautou la exención, es una figura tributaria, en virtud de la cual se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o situaciones imponibles, por razones de equidad, de conveniencia o de política económica.⁴² La cual tiene su fundamento en la legislación tributaria, y deben ser abstractas, generales e impersonales.

Por otra parte el maestro Raúl Rodríguez Lobato⁴³ dice: "Entonces aceptando que la existencia de la exención obedece

⁴² MARGAIN Manautou Emilio. Op. Cit. p.277.

⁴³ RODRÍGUEZ Lobato Raúl. Derecho Fiscal, ed 2ª Ed. Harla, 1986, México, p.160.

a razones de equidad, conveniencia o política económica, puede decirse que en materia impositiva la exención consiste en que por disposición de la ley queda liberado de su obligación el sujeto pasivo de la obligación fiscal, es decir, la exención es, esencialmente una liberación de la obligación por disposición de la ley. En consecuencia, si con la exención se libera al contribuyente de su obligación, es obvio que aunque realizó el hecho generador, no se le puede exigir legalmente el cumplimiento de la obligación fiscal."

La doctrina en general nacional e internacional opina que las exenciones deben estar contenidas en una ley y de la misma manera se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia con el número de registro 205799 Localización: Octava Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación VII, Junio de 1991 Página: 54 Tesis: P./J. 25/91 Materia(s): Administrativa.

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 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.

Sin embargo muy a menudo se confunden los términos exención y no sujeción, ésta última se trata de actos o personas en los que no se cumplen los supuestos del hecho imponible tipificados en la ley de un determinado impuesto, es decir en ciertos casos el legislador expresa en la ley la no sujeción al tributo, con lo que establece que determinados supuestos no resultan contemplados por el hecho imponible señalado por una norma tributaria y en consecuencia no afecta la obligación tributaria que la misma genera.

La diferencia esencial entre exención y no sujeción radica en que en la primera existe la obligación de contribuir pero por diversas razones el legislador exime o libera de ese deber a ciertos sujetos, empero en la no sujeción existe la norma pero esta no es aplicable y no regula la actividad del sujeto y desde este punto de vista no se puede exigir su cumplimiento sino ha nacido la obligación de contribuir.

Asimismo también mediante jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció quienes son

causantes y los causantes exentos de impuestos con lo cual se aclara un poco mas lo antes expuesto en el Registro No. 206383 Localización: Octava Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 72, Diciembre de 1993 Página: 25 Tesis: 2a./J. 27/93 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

IMPUESTOS, CAUSANTES DE, Y CAUSANTES EXENTOS, CONCEPTO.

Causante es la persona física o moral que, de acuerdo con las leyes tributarias se ve obligada al pago de la prestación determinada a favor del Fisco; esa obligación deriva de que se encuentra dentro de la hipótesis o situación señalada en la ley, esto es, cuando se realiza el hecho generador del crédito. No causante, lógicamente, es la persona física o moral cuya situación no coincide con la que la ley señala como fuente de un crédito o prestación fiscal. Sujeto exento es la persona física o moral cuya situación legal normalmente tiene la calidad de causante, pero que no está obligado a enterar el crédito tributario, por encontrarse en condiciones de privilegio o franquicia.

Como conclusión de las figuras explicadas y en opinión de Luis Humberto Delgadillo⁴⁴ dice que en "...la no causación la realización de la situación jurídica o de hecho no está en los supuestos del hecho imponible; en la no sujeción se realiza la situación jurídica o de hecho establecida en el hecho imponible, pero el sujeto no queda incluido o

⁴⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario ed 4ª Ed. Limusa-Noriega, 2003, México, p.137.

expresamente se le excluye; y en la exención el hecho imponible se realiza en todos sus elementos y la obligación nace a cargo de los sujetos, pero no se hace exigible debido a que, por disposición de la ley, el sujeto queda liberado del cumplimiento de la obligación..”

Empero para Dino Jarach⁴⁵ también existe para las entidades públicas la inmunidad fiscal (exención tributaria) fundamentada en “...la soberanía, que es un presupuesto de la imposición en el sentido de que es la cualidad que permite al Estado dictar leyes que prevean obligaciones fiscales de todos los que se encuentren en una determinada situación, es decir, a los cuales sea atribuible el hecho imponible. Si en la sanción de la ley no se tuvo en cuenta que el hecho imponible puede atribuirse también a entidades públicas, significa que estas serán sometidas igual que los otros contribuyentes al tributo, por que la obligación tributaria en sí no disminuye para nada la soberanía, como no es una limitación del derecho de propiedad; es una obligación legal, exactamente como la reparación del daño; y nadie dice que esta obligación, en cuanto grava sobre una entidad soberana, sea una violación a su soberanía.

En suma, si el hecho imponible por su naturaleza fuere atribuible al estado o a otras entidades públicas o a dependencias de ellas, no habría razón dogmática para excluir la imposición y no se justificaría ninguna doctrina de la inmunidad..” lo que en nuestra interpretación significa que los entes del Estado no por ser parte del mismo gozan **per se** de esa exención o inmunidad como lo dice el autor citado,

⁴⁵ JARACH, Dino. El hecho imponible Ed. Revista de Jurisprudencia Argentina S.A; Buenos Aires, 1943 p. 152.

sino es mediante la propia ley que crea al tributo que se tiene que establecer esa exención por el propio órgano del Estado que crea el tributo. Esto es importante señalarlo ya que en nuestro país no se tiene definido totalmente cuando los entes del Estado o sus organismos están exentos del pago de las contribuciones lo cual será abordado mas ampliamente en los siguientes capítulos de este trabajo recepcional.

1.2.6.1. Objetivas.

Son las que se conceden de acuerdo a ciertas condiciones y características del objeto que genera la contribución. Como ejemplo tenemos las contenidas en el artículo 9 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el cual determina cuales son las enajenaciones exentas de pago del impuesto tales como el suelo, construcciones adheridas al suelo, libros periódicos y revistas, muebles usados y algunas otras.

1.2.6.2 Subjetivas.

Son aquellas que tienen su fundamento en función a la personas o en atención a atributos o particularidades de los sujetos. Tal es el caso de las contenidas en el artículo 15 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que regula que no se pagará el impuesto por la prestación de los servicios tales como contraprestaciones por créditos hipotecarios, comisiones por administración de recursos, enseñanza entre otros.

CAPÍTULO II.**EL DISTRITO FEDERAL.**

El Distrito Federal es el territorio geográfico dentro del cual tienen su permanencia los Poderes Federales de la Unión, lo cual lo diferencia del resto de las entidades de la República, porque dentro de esa circunscripción territorial coexisten dos competencias; la local y la federal, teniendo su antecedente y origen en el artículo I de la Constitución de los Estados Unidos de América. El cual fue retomado por nuestra constitución de 1824, siendo el mismo Congreso Constituyente de ese año quien mediante decreto de 18 de Noviembre de 1824, determino que el lugar de residencia de los Poderes de la Unión fuera la Ciudad de México, la cual desde los tiempos prehispánicos, y posteriormente durante la colonia, hasta nuestros días ha sido el principal centro social, político, financiero, cultural y religioso del país.

Al ser el asiento de los poderes federales en la Ciudad de México ha generado desde sus inicios, en 1824, polémicas doctrinales, conflictos entre entes locales y federales, siendo las controversias siempre resueltas a favor de la Federación, por lo que debido a la sujeción de las autoridades locales es que los habitantes de la Capital para alcanzar la plenitud de sus derechos políticos, reclamaron el poder elegir a sus propias autoridades las cuales respondieran ante ellos y resolvieran los problemas metropolitanos empero sin entorpecer el funcionamiento de los poderes federales⁴⁶.

⁴⁶ COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DEL DISTRITO FEDERAL DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS. Reforma Constitucional en materia del Distrito Federal. Porrúa, México, 2003, p. VII.

sino es mediante la propia ley que crea al tributo que se tiene que establecer esa exención por el propio órgano del Estado que crea el tributo. Esto es importante señalarlo ya que en nuestro país no se tiene definido totalmente cuando los entes del Estado o sus organismos están exentos del pago de las contribuciones lo cual será abordado mas ampliamente en los siguientes capítulos de este trabajo recepcional.

1.2.6.1. Objetivas.

Son las que se conceden de acuerdo a ciertas condiciones y características del objeto que genera la contribución. Como ejemplo tenemos las contenidas en el artículo 9 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el cual determina cuales son las enajenaciones exentas de pago del impuesto tales como el suelo, construcciones adheridas al suelo, libros periódicos y revistas, muebles usados y algunas otras.

1.2.6.2 Subjetivas.

Son aquellas que tienen su fundamento en función a la personas o en atención a atributos o particularidades de los sujetos. Tal es el caso de las contenidas en el artículo 15 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que regula que no se pagará el impuesto por la prestación de los servicios tales como contraprestaciones por créditos hipotecarios, comisiones por administración de recursos, enseñanza entre otros.

reclamos de diversa naturaleza, con especial relevancia en la elección de los gobernantes del Distrito Federal. Esta reforma se caracterizó por una radical reestructuración constitucional: el cambio de la denominación del título quinto de la Constitución para incluir al Distrito Federal y utilizar al artículo 122 como incluyente del Distrito Federal, en la Ley Fundamental y trasladar a la intervención ejecutiva federal en los Estados de dicho artículo 122 para quedar como el párrafo primero del artículo 119; fijar expresamente la naturaleza de la capital del país (artículo 44); y remarcar la relevancia del Distrito Federal en lo tributario (fracción IV del artículo 31), el juicio político y la declaración de procedencia contra los principales servidores públicos de la entidad (artículos 110 y 111, respectivamente), la intervención del Distrito Federal en los supuestos del llamado amparo-soberanía (fracciones II y III del artículo 103) y la capacidad para adquirir y poseer los bienes inmuebles indispensables para los servicios públicos (fracción VII del artículo 27).

El nuevo artículo 122 nacido de esta reforma anunció la dualidad de competencias en el ámbito distrital de las autoridades federales y locales y la existencia del Estatuto de Gobierno como norma reguladora de esa dualidad competencial, de los derechos de la población del Distrito Federal y de la administración pública local, en cualquiera de sus modalidades. El artículo 122 se caracterizó por el anhelo de fijar competencias, en cuanto a la distribución del ejercicio del poder en el ámbito local del Distrito Federal sobresale una constante: impedir la preeminencia de los órganos locales sobre los Poderes de la Unión residentes en

ese espacio geográfico, en especial se reafirmó el mando supremo de la fuerza pública en el Presidente de la República. Por lo que toca a los órganos locales, en esa reforma aparecen creaciones de tipo democrático, que si bien ya existían en la constitución solo era aplicable para las entidades federativas y no así para el Distrito Federal: 1) la posibilidad de elegir por la vía indirecta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la que se retiraba al poder ejecutivo federal la facultad de designar y remover libremente al titular del Departamento del Distrito Federal, aplazada hasta 1997, y 2) establecimiento de mayor competencia de la Asamblea de Representantes para expedir leyes, de una manera enumerativa y sin la posibilidad de facultades implícitas.

La distribución de competencias legislativas entre el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes se regiría por dejar un conjunto cerrado de atribuciones a ésta y de manera residual asignar al poder legislativo federal el resto de la competencia para expedir leyes en el Distrito Federal. Con esto se aminoró el llamado "absolutismo" que atribuía al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal en la ahora derogada fracción VI del artículo 73.

5. Otra reforma es la publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, relativa al Poder Judicial, creando el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, al que se encomendó la administración, vigilancia y disciplina de la rama judicial, a efecto de quedar incorporado en la estructura del artículo 122.

Estas reformas sin embargo no transformaron de manera uniforme y completa a la capital como podemos observar y se debieron a la presión social que en la capital del país, se ejerció por parte de los partidos políticos y grupos organizados que observaban la evolución social política y administrativa que se daban en otros rubros de la sociedad mexicana y mundial en esa época, como en la económica y comercio, pero dejando atrás la modernización y adecuación a las nuevas realidades al Distrito Federal, razón por la cual se realizó una reforma constitucional en el año de 1996 la cual sin duda fue la que transformó de manera significativa la estructura política y administrativa de la capital del país.

La reforma constitucional de 1996 significó un paso muy importante, en términos generales. Un nuevo precepto 122 Constitucional inició con cinco párrafos introductorios relativos a la naturaleza constitucional del Distrito Federal y a la enumeración de las autoridades federales y locales de esta entidad federativa y en el sexto párrafo introduce la distribución de competencias entre los poderes federales y las autoridades locales, desde el cual inician los siete apartados identificados con letras mayúsculas, de la "A" a la "H", conteniendo lo siguiente:

- El apartado "A" se dedica a la competencia del Congreso de la Unión.
- El apartado "B" abarca la competencia del Presidente de la República.
- El apartado "C" contiene las bases del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del cual se desprende las

competencias de la Asamblea Legislativa dentro de las cuales se encuentra la revisión de la cuenta pública anual y examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal.

- El apartado "D" es el espacio constitucional del ministerio público del fuero común y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

- El apartado "E" mantiene la facultad del Presidente de la República de disponer de la fuerza pública del Distrito Federal.

- El apartado "F" establece la facultad del Senado, y en sus recesos de la Comisión Permanente, para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

- El apartado "G" norma a la coordinación metropolitana en diversas materias.

- El apartado "H" prevé que las prohibiciones y limitaciones que la Constitución federal impone a los estados serán igualmente aplicadas a las autoridades del Distrito Federal.

Por lo que en el Distrito Federal es conservada la dualidad legislativa. La reforma de 1996 reubicó el reparto de las facultades legislativas del Congreso de la Unión y de la Asamblea de Representantes, sin afectar la facultad reglamentaria del Presidente de la República y del titular del gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal continúa como referente normativo, a manera de una especie de Ley Fundamental local, sin llegar a tener dicho carácter, y

expedido por el Congreso Federal. Con la reforma de 1996 se deroga la fracción VI del artículo 73, que había sido el espacio constitucional del Distrito Federal durante la vigencia de la Carta de 1917, para dejar al artículo 122 como la disposición fundamental reguladora del ejercicio del poder político en dicha entidad federativa, donde el Congreso y la Asamblea ejercen un peculiar sistema de distribución de competencias legislativas.

2.1. Marco Constitucional.

De acuerdo con nuestra ley Fundamental en su artículo 44, la Ciudad de México es la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo que su territorio es el que ocupa actualmente, empero si los Poderes Federales se trasladaran a otro lugar se erigirá el estado del Valle de México, con los límites y extensión que asigne el Congreso General.

Por lo tanto le da el reconocimiento de capital de la República y su naturaleza jurídica, fijando sus límites y prevé la posibilidad del traslado de los Poderes a otro lugar lo cual daría nacimiento a otro estado dentro de nuestra federación, posibilidad que no se ha contemplado de manera seria por parte de los Poderes de la Unión, quedando claramente definido el status de capital de la República del Distrito Federal, en la Constitución vigente. Otro artículo que se ocupa de la Capital lo es el 43 Constitucional que la enumera como parte integrante de la federación junto con los treinta y un estados, por lo que lógicamente podemos distinguir que; el Distrito Federal de acuerdo a lo que establece la Carta Magna es una entidad federativa con

personalidad jurídica y territorio propio, asiento de los Poderes Federales, ubicado en la Ciudad de México, pudiendo en todo momento y con aprobación del Congreso General cambiar de sede como se indica en nuestra Constitución.

Huelga decir que la naturaleza gubernamental de la Capital esta definida en el artículo 122 Constitucional, el cual contempla la distribución de facultades y el ejercicio de su gobierno por parte de los Poderes Federales, así como los órganos de carácter local; Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Siendo estos últimos; el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia. Correspondiendo al Congreso de la Unión, legislar respecto de la Capital respecto de: lo no expresamente conferido a la Asamblea de Representantes, Expedir el Estatuto de Gobierno, lo relativo a la deuda pública, disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y las demás atribuciones que le señala la Constitución.

El Presidente de la República igualmente en lo relativo al Distrito Federal le corresponde: Iniciar leyes. ante el Congreso de la Unión en lo relativo a esta entidad, proponer al Senado a quien deba sustituir al jefe de Gobierno en caso de remoción, enviar anualmente a la Cámara de Diputados la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos, puestos a consideración del Ejecutivo Federal por el Jefe de Gobierno de la Capital; proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes expedidas por el Congreso respecto de esa entidad, y las demás atribuciones que señale la constitución el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Por lo que toca a las autoridades locales el precepto en comento en su BASE PRIMERA le otorga a la Asamblea Legislativa importantes facultades con base en el Estatuto de Gobierno, dentro de las cuales se encuentran: expedir su propia ley orgánica; aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos respetando el límite de deuda pública aprobado por el Congreso de la Unión, aplicar el contenido del párrafo segundo del inciso c de la fracción cuarta del Artículo 115 Constitucional en lo aplicable y compatible con el Distrito Federal⁴⁸, expedir las disposiciones que rijan la hacienda pública, la Contaduría Mayor así como la contabilidad y el gasto público de la Capital, elaborar la legislación electoral local sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno y los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución⁴⁹, legislar en

⁴⁸Lo cual ya fue materia de estudio en el Capítulo I de este trabajo recepcional.

⁴⁹Artículo 116 (....)

IV.- Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

- b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
- f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;
- g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
- h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

materia de Administración Pública local en su régimen interno y de procedimientos administrativo, así como en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoria de oficio, notariado y registro público de la propiedad y el comercio, regular la prestación y la concesión de los servicios públicos, expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo, emitir la Ley Orgánica del Poder Judicial local incluyendo lo relativo a las responsabilidades de los servidores adscritos a dicho órgano, expedir la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo local, y presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal de acuerdo a la BASE TERCERA del artículo en referencia esta podrá: Determinar los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados; Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal. Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

Respecto al jefe de Gobierno de la Capital se señala cuales son los requisitos para serlo y cuales son las condiciones a que esta sujeto para desempeñar el cargo siendo las siguientes: ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral. Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que están: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter.

La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial. Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

Las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de acuerdo al artículo en cita en la BASE SEGUNDA, son además de otras las siguientes: Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que emita el Congreso Federal, en la competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias, promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia mediante la expedición reglamentos, decretos y acuerdos, asimismo puede hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envié para su promulgación en un plazo no mayor de diez días hábiles, presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa, nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Ley Fundamental o Estatuto de Gobierno y ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto mencionado.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal tiene a su vez de acuerdo con la BASE CUARTA del precepto en estudio las siguientes bases de organización e integración: para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva. Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo

fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado", la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo, el Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial, se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de la Constitución; Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución, el Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Como hemos visto claramente es la propia Constitución, quien da vida a los órganos locales de gobierno del Distrito Federal y les fija las competencias respectivas. Siendo indudable la influencia de los Poderes Federales en especial del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo, el primero de los mencionados tiene la facultad de expedir el estatuto de

Gobierno aplicable a la Capital el cual es el símil de una constitución local, empero esta no es expedida por la Asamblea Legislativa, por lo que toca al Presidente tiene a su cargo la fuerza pública y la facultad de proponer al Senado a quien debe de sustituir al Gobernante local en caso de remoción. Por tanto el Distrito Federal esta sujeto a la influencia de los Poderes Federales en razón de ser la Capital de la República y consecuentemente no goza de total autonomía y soberanía como cualquier otra entidad federativa tal y como lo hemos expuesto.

2.2. Las Autoridades Locales y sus Facultades.

Señala el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal así como la Carta Magna como autoridades locales del gobierno de la Ciudad⁵⁰ a: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; Preceptuando que la distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el Estatuto de Gobierno.

Siendo éste último el que sujeta la organización política y administrativa a los siguientes lineamientos: Reafirma la condición del Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, conservando su unidad geográfica y estructural en concordancia con las demarcaciones territoriales establecidas para su mejor organización y gobierno, regulando la coordinación con las

⁵⁰ Cfr CARRANCO ZÚÑIGA Joel. Régimen Jurídico del Distrito Federal. Porrúa, México, 2000, p.162.

distintas jurisdicciones locales y municipales así como la Federación en la ejecución de acciones en las zonas limítrofes con el Distrito Federal.

En los términos del apartado G del artículo 122 Constitucional, reglamentando además bajo que principios debe ejercerse el gobierno y su organización en la Capital entre los cuales se encuentran: La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos de que disponga el Gobierno de la Ciudad; La existencia, integración, estructura y funcionamiento de órganos, unidades, dependencias centrales y entidades paraestatales, con ámbito de actuación en el conjunto de la Ciudad; El establecimiento en cada demarcación territorial de un órgano político-administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga el propio Estatuto y las leyes; La previsión de la actuación gubernativa con criterios de unidad, autonomía, funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad; La planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la Ciudad, que considere la óptica integral de la capital con las peculiaridades de las demarcaciones territoriales que se establezcan para la división territorial.

La simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad en los procedimientos y actos administrativos en general; La cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública y de impartición y procuración de justicia para la protección de las personas, sus familias

y sus bienes; la observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal.

Respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano; la formulación de políticas y programas de desarrollo económico, considerando las particularidades de la Ciudad y la congruencia de aquéllas con la planeación nacional del desarrollo; La conjugación de acciones de desarrollo con políticas y normas de seguridad y de protección a los elementos del medio ambiente; La definición de las políticas sobre finanzas públicas para asegurar la estabilidad financiera y solidez fiscal de la entidad, la equidad de la carga tributaria, la seguridad jurídica de los contribuyentes y la atención prioritaria de las necesidades sociales; La juridicidad de los actos de gobierno, la revisión y adecuación de la organización de la administración, la programación de su gasto y el control de su ejercicio; La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad; La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la Ciudad, en los términos que disponga el Estatuto y las leyes.⁵¹

2.2.1. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Tal y como ha quedado establecido la Carta Magna señala en su artículo 122 cuales son las facultades y obligaciones del Ejecutivo de la Ciudad que tiene de acuerdo a ese

⁵¹ Artículo 11 y 12 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

ordenamiento, sin embargo en el Estatuto de Gobierno se regula con mayor precisión cuales son esas facultades, las cuales estudiaremos a continuación:

I. Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión;

II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la asamblea Legislativa le envié para su promulgación, en un plazo mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fue confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, debe ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

IV. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución o las leyes correspondientes;

V. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno;

VI. Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y

vinculadas con las materias de su competencia, y someterlo a la consideración del Presidente de la República;

VII. Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal de acuerdo a lo que disponga la Ley;

VIII. Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno;

IX. Proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa;

X. Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;

XI. Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables;

XII. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias;

XIII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a mas tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes;

XIV. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior;

XV. Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública;

XVI. Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública;

XVII. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;

XVIII. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal;

XIX. Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

XX. Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Gobierno y las leyes correspondientes;

XXI. Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común;

XXII. Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones;

XXIII. Informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración cuando la misma Asamblea lo solicite;

XXIV. Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones del Estatuto, leyes y reglamentos de la materia;

XXV. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado;

XXVI. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes;

XXVII. Declarar la expropiación, ocupación temporal, temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión;

XXVIII. Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes;

XXIX. Convocar a plebiscito en los términos del Estatuto de Gobierno y demás disposiciones aplicables; y

XXX. Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el citado estatuto y otros ordenamientos aplicables.

Conforme a lo anterior el Jefe de Gobierno tiene a su cargo el órgano ejecutivo local y la administración pública en el Distrito Federal, siendo el cargo de Jefe de Gobierno un cargo de elección popular, mediante votación universal, libre, directa y secreta. Teniendo como principal atribución ser el titular de la Administración Pública del Distrito Federal.

Encargándosele además en razón de su autonomía, la promulgación, publicación y ejecución las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, contando entre sus facultades la de convocar a plebiscito, a través del cual puede consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública de la Capital, sin embargo, los actos o decisiones en materias de carácter tributario así como los egresos, así como los actos de

naturaleza obligatoria de acuerdo con la legislación aplicable al régimen interno de la administración pública del Distrito Federal no pueden ser sometidos al plebiscito por parte del Ejecutivo Local.

El Estatuto de Gobierno de la Capital, así como la Carta Magna además prevén y regulan lo conducente en caso de ausencia o falta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal disponiendo que: si al inicio de su periodo no se presenta el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo, o la elección no se realizara y declarada el 5 de diciembre, se tomara como falta absoluta y se encarga de la Jefatura de Gobierno, el Secretario de Gobierno en funciones, hasta que la Asamblea Legislativa nombre al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sustituto que termine su encargo. La falta temporal del Jefe de Gobierno del Distrito Federal no mayor de treinta días naturales, es cubierta por el Secretario de Gobierno en funciones que se encarga de los asuntos de la Administración Pública de la Capital por el tiempo que dure la mencionada falta. Siendo la falta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal superior a treinta días naturales se convierte en absoluta y la Asamblea Legislativa designa un sustituto que concluya el periodo del mandato.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede solicitar licencia, a la Asamblea Legislativa para separarse del cargo por un período de hasta ciento veinte días naturales en cuyo caso el Secretario de Gobierno queda encargado del despacho; empero si al concluir la licencia concedida no se presenta el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se tendrá la falta absoluta, nombrando la Asamblea Legislativa al sustituto que concluya el encargo.

Existe además la posibilidad de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sea removido, en cuyo caso el Senado de la República es quien nombra a un sustituto para concluir el período comunicando el mencionado nombramiento a los órganos legislativo y judicial del Distrito Federal. Señalando el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que la solicitud de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados Federal, cuando se estime la existencia de causas graves⁵² que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el orden público en el mismo.

2.2.2. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

De acuerdo al artículo treinta y seis del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal la función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y se integra de acuerdo al precepto 37 del citado Estatuto, por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en una circunscripción

⁵²ARTÍCULO 66.- Son causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal las siguientes: I. Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión; II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión; III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello; IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público; y V. Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público.

plurinominal; en estas elecciones sólo participan los partidos políticos con registro nacional.

Los cuales, son electos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto, y por cada propietario se elige un suplente, pudiendo la Asamblea Legislativa expedir convocatorias para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros electos por mayoría relativa, pero para el caso de los diputados elegidos de acuerdo al principio de representación proporcional las vacantes son cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva, después de haberle asignado los diputados que le correspondan.

La elección de los diputados de acuerdo al principio de representación proporcional y al sistema de lista, en la única circunscripción plurinominal en el Distrito Federal prevista en el Estatuto de Gobierno se sujeta a los siguientes principios:

✓ Un partido político para obtener el registro de su lista de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debe acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.

✓ Al partido que por sí solo alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida, se le asignan diputados según el principio de representación proporcional.

Y para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observan las siguientes reglas:

✓ Ningún partido político puede contar con más del setenta y tres por ciento del total de diputados electos mediante ambos principios.

✓ Al partido político que obtiene por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, se le asigna el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

✓ Para el caso de que dos partidos tengan igual número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación, a aquél que obtenga la mayor votación le es asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea. Los diputados a la Asamblea Legislativa no pueden ser reelectos para el período inmediato, ni electos para el período inmediato como suplentes. En cambio los diputados suplentes pueden ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio del cargo. Los diputados propietarios de la Asamblea Legislativa durante el período de su encargo, no pueden desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Asamblea Legislativa, pero entonces cesan en sus funciones representativas mientras dure su nueva ocupación.

Siguiendo con la integración de la Asamblea Legislativa debemos resaltar que para poder ser diputado de esta, se tienen que cubrir con los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- Ser originario del distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección;
- No estar en servicio activo en el Ejército ni tener mando en la policía del Distrito Federal, cuando menos noventa días antes de la elección;
- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o miembro del Consejo de la Judicatura Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones, noventa días antes de la elección en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;
- No ser magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus noventa días antes de la elección;
- No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni titular de órgano político-administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal a menos de que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;

- No ser ministro de culto religioso, a no ser que hubiera dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley.

El Estatuto de Gobierno señala en su artículo 43 que para la revisión de la Cuenta Pública, se dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda regida por su propia Ley Orgánica, correspondiendo la vigilancia de sus funciones, a la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

Ahora bien de acuerdo a nuestra Constitución General y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal la Asamblea Legislativa tiene entre otras facultades las siguientes:

- 1) Expedir su Ley Orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

- 2) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal.

- 3) Determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;

- 4) Formular anualmente su proyecto de presupuesto y enviarlo oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que este lo incluya en su iniciativa;

- 5) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa;

6) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

7) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

8) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal;

9) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

10) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

11) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y readaptación social; la salud y asistencia social; y la prevención social;

12) Legislar en materia de planeación del desarrollo: en desarrollo urbano; particularmente en uso de suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológico; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes patrimonio del Distrito Federal;

13) Regular la prestación y la concesión de servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

14) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos;

fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa;

15) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función jurisdiccional del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de los mencionados órganos;

16) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

17) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

18) Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remite el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión;

19) Recibir, durante el segundo período de sesiones ordinarias y con presencia ante el pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de: el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; el servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal; el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y el Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal;

20) Citar a servidores públicos de la administración Pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades;

21) Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados;

22) Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo;

23) Conocer de la renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la que sólo se acepta por causas graves, y aprobar sus licencias;

24) Decidir sobre las propuestas que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;

25) Remover a los jefes delegacionales por causas graves que establece el Estatuto de Gobierno⁵³, con el voto de las

⁵³ARTÍCULO 108.- Sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación sobre responsabilidades aplicable a los servidores públicos del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno o de los diputados, podrá remover a los Jefes Delegacionales por las causas graves siguientes: I. Por violaciones sistemáticas a la Constitución, al presente Estatuto o a las leyes federales y del Distrito Federal; II. Por contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y demás resoluciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; III. Por realizar cualquier acto o incurrir en omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal o el orden público en la Entidad; IV. Por desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión en la Federación, Estados, Distrito Federal o Municipios, durante el tiempo que dure su encargo, excepto las actividades docentes, académicas y de investigación científica no remuneradas; V. Por invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de la administración pública central o paraestatal del Distrito Federal; VI. Por incumplir reiterada y sistemáticamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales Federales o del Distrito Federal; VII. Por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la Delegación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y VIII. Por realizar actos que afecten de manera grave las relaciones del Jefe de Gobierno con los Poderes de la Unión. La Asamblea Legislativa calificará la gravedad de la falta y resolverá en definitiva sobre la remoción, por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes de la Legislatura, siempre y cuando el Jefe Delegacional haya tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. La resolución de la Asamblea será definitiva e inatacable y surtirá sus efectos de inmediato. En caso de remoción del Jefe Delegacional, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designará, a propuesta del Jefe de Gobierno, por mayoría absoluta de los integrantes de la Legislatura, al sustituto para que termine el encargo. En el caso de sentencia ejecutoria condenatoria por delito doloso en contra de un Jefe Delegacional, sin dilación alguna el juez dará cuenta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para el solo efecto de que declare la destitución del cargo y nombre al sustituto, observando lo dispuesto en el párrafo anterior. Las sanciones distintas a la remoción serán aplicadas conforme a las disposiciones conducentes de la ley de la materia. Los Jefes Delegacionales deberán observar y hacer cumplir las resoluciones que emitan el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia, y las demás autoridades jurisdiccionales. Las controversias de carácter competencial administrativo que se presentaren entre las Delegaciones y los demás órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal serán resueltas por el Jefe de Gobierno.

dos terceras partes de los diputados que integren la asamblea;

26) Las demás que se le confieran expresamente la Ley.

Sin duda después de la reforma Constitucional de 1996, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal robusteció su autonomía e independencia, reforzando su posición como órgano de gobierno en el Distrito Federal tal y como lo establecen sus facultades previamente descritas. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuenta además para su funcionamiento con una mesa directiva conformada por un Presidente así como por los Vicepresidentes y Secretarios que dispone su ley orgánica. De igual forma tiene comisiones y unidades administrativas que le son necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determina su presupuesto.

A partir del 17 de Septiembre de cada año, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se reúne para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, pudiéndose prolongar hasta el día 31 de Diciembre del mismo año, y a partir del 15 de marzo de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que puede prolongarse hasta el 30 de Abril del mismo año; previendo el propio Estatuto de Gobierno, la posibilidad de realizar periodos extraordinarios de sesiones, a petición de la mayoría de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o del Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y los ciudadanos del Distrito Federal a través de la iniciativa

popular, pueden presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

1. No pueden ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

a) Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal;

b) Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;

c) Regulación interna de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de su Contaduría Mayor de Hacienda;

d) Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y

e) Las demás que determinen las leyes.

2. Una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia propuesta, verifica el cumplimiento de los requisitos que la ley respectiva establezca, en caso contrario desecha de plano la iniciativa presentada.

3. No se admite iniciativa popular que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se remiten para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien puede hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, las leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito

Federal, son publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación, esto último para su mayor difusión.

2.2.3. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el Tribunal Superior de Justicia de la Capital, estará integrado y se regirá de acuerdo a lo que señale su Ley Orgánica⁵⁴, y este se integra por Magistrados, los cuales ejercen su cargo durante seis años y pueden ser ratificados por la Asamblea, y siendo así, sólo podrán ser separados de su cargo en los términos del Título Cuarto (De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado), contenido en nuestra Constitución Vigente. El nombramiento de los Magistrados, corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, escuchando previamente la opinión del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, posteriormente someterlos a ratificación de la Asamblea Legislativa, la cual en un plazo de quince días, por el voto de la mayoría de sus miembros presentes debe confirmar dicho nombramiento, empero si nada resolviere esta última, se tendrán por aprobados los nombramientos del o los designados entrando sin demora a desempeñar sus funciones.

Existiendo negativa de la Asamblea Legislativa para aprobar los nombramientos, el Jefe de Gobierno debe presentar una

⁵⁴ Artículo 1.- La Administración e Impartición de Justicia en el Distrito Federal corresponde al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y demás órganos judiciales que esta Ley señale, con base en lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás ordenamientos legales aplicables. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal será el órgano encargado de manejar, administrar y ejercer de manera autónoma el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en materia presupuestal.

nueva propuesta. Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se deben reunir los mismos requisitos que se exigen para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁵, asimismo deben haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal, y en igualdad de circunstancias, se preferirá a los originarios o vecinos del Distrito Federal en la forma que determina la ley.

Dentro de los órganos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se encuentra el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cual tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de todos los órganos judiciales que lo integran, este fue creado a partir del año 1995, por reforma constitucional de 1994. Y se integra por siete consejeros, uno de los cuales es el propio Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, quien es igualmente Presidente del Consejo de la Judicatura, así como por un Magistrado, un Juez de primera instancia y un

⁵⁵ Artículo 95. Constitucional. Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita: I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y VI.- No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento. Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Juez de paz, además de dos consejeros nombrados por la Asamblea Legislativa, y un consejero designado por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Los Consejeros duran cinco años en su responsabilidad y son sustituidos de manera escalonada, no pudiendo ser nombrados para un nuevo período, estos funcionarios ejercerán su función con independencia e imparcialidad, y durante el ejercicio de su cargo, y sólo pueden ser removidos de conformidad al Título Cuarto de la Constitución Política de la República. Las funciones principales del Consejo entre otras son:

- Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones;
- Opinar sobre la designación y ratificación de magistrados;
- Resolver sobre la adscripción y remoción de magistrados;
- Designar, adscribir y remover a los jueces de primera instancia, a los jueces de paz y a los que con cualquier otra denominación se creen en el Distrito Federal.
- Elabora el presupuesto de los tribunales del fuero común en el Distrito Federal, el cual envía al Jefe de Gobierno, para que se incluya en el Presupuesto de Egresos, que presenta a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

En el artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia se establece que el ejercicio jurisdiccional de los asuntos civiles, mercantiles, penales, familiares y los del orden federal, en los que expresamente las leyes le otorguen competencia, le corresponderá a los servidores públicos que se enumeran a continuación: Magistrados del

Tribunal Superior de Justicia; Jueces de lo Civil; Jueces de lo Penal; Jueces de lo Familiar; Jueces del Arrendamiento Inmobiliario; Jueces de Paz; Jurado Popular; Presidentes de Debates; Árbitros y los demás servidores públicos y auxiliares de la administración de justicia intervendrán en dicha función en los términos que establece la Ley, los códigos de procedimientos y demás leyes aplicables.

Asimismo en la propia Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se establecen los principios que deben regular la función judicial, tanto en su aspecto jurisdiccional como en su aspecto administrativo los cuales son: la expeditéz; el impulso procesal oficioso; la imparcialidad; la legalidad; la honradez; la independencia; la caducidad; la sanción administrativa; la oralidad; la formalidad, la calidad total en sus procesos operativos, administrativos y contables, la excelencia en recursos humanos, la vanguardia en sistemas tecnológicos, la carrera judicial, la eficiencia y eficacia.

CAPÍTULO III.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

La enseñanza en México, cuenta con tres grandes periodos el prehispánico, el colonial y el independiente, el primero de ellos se determinó por una instrucción doméstica hasta los quince o catorce años, con su característica severidad y dureza. El Estado en este periodo se encargaba de la educación, una vez concluida la educación en el hogar se podía continuar en el calmecac-donde acudían los nobles predominando la enseñanza religiosa- o el telpochcalli-la escuela de guerra- las cuales eran clasistas, excluyendo a las clases bajas de la sociedad azteca. Los mayas impartían otras disciplinas, entre las que se encontraban, cálculo, astrología y escritura⁵⁶.

El segundo periodo se desarrolló durante los tres siglos de la Colonia, la enseñanza fue dogmática y estuvo a cargo de la iglesia, siendo los misioneros religiosos quienes fundaron las primeras escuelas en las ciudades más importantes de la República, en las cuales se instruía a la población indígena en la religión y el idioma del mundo occidental. Destacándose el hecho de que el día 25 de Enero de 1553 se funda la Real y Pontificia Universidad de México, ya que en Europa la educación no era considerada como una función de Estado.

En el México Independiente la educación se convirtió en un tema constitucional fundamental y en la Constitución del 4 de Octubre de 1824, se facultaba al Congreso General para promover la educación, estableciendo colegios de marina,

⁵⁶ Cfr. Universidad Nacional Autónoma de México. Enciclopedia Jurídica Mexicana, V. II Ed. Porrúa, México, 2002. p.656.

artillería e ingenieros, erigir establecimientos para la enseñanza de ciencias naturales y exactas; políticas y morales, nobles artes y lenguas, y por otro, dejando a salvo la facultad de las legislaturas de los estados para organizar la educación pública.

En 1833 por disposición de Valentín Gómez Farías, se suprimieron la Real y Pontificia Universidad y otros colegios dirigidos por el clero, y fue reinstalada al año siguiente por Santa Anna y volvió a cerrarse por decreto del presidente Ignacio Comonfort el 4 de diciembre de 1857, reabriéndose nuevamente por el general Félix Zuloaga, derivándose estos cierres y aperturas por los conflictos existentes entre liberales y conservadores de la época, quienes veían la Universidad como campo de batalla. En 1865, el Emperador Maximiliano la clausuró definitivamente, creándose las escuelas de estudios preparatorios para atender la instrucción superior. En 1857 la Constitución de ese año, en su artículo 3° dictaba la libertad de enseñanza, y posteriormente se decretó en diciembre del mismo año la creación de la Escuela Nacional Preparatoria.

En las Leyes de Reforma se establecía la enseñanza primaria gratuita, laica y obligatoria empero su vigencia se limitó a la Ciudad de México, en razón de que el Congreso General carecía de facultades en la materia. En el periodo porfiriano se fundaron escuelas normales en Jalapa y el Distrito Federal, y en 1905 se creó la Secretaría de Instrucción Pública siendo su primer titular Justo Sierra, el cual reunió y organizó las escuelas de especialidades para crear en 1910 la Universidad Nacional, con lo que restauró la

antigua Real y Pontificia Universidad, suprimida en 1833 por Valentín Gómez Farías.

En el siglo XX la educación se ve influenciada por los acontecimientos nacionales de ese siglo, como la promulgación de la Constitución de 1917, en la cual se consagró el derecho a la educación de todos los mexicanos, otorgándole al Estado⁵⁷ la facultad de impartir educación, y se reconoció dos tipos de enseñanza la oficial y la privada, en 1921 se reforma esa Constitución, en su artículo 73 fracción XXVII, con el propósito de facultar al Congreso, para establecer y sostener en la República, algunas instituciones educativas, legislando además todo lo concerniente a ellas, reconociendo igualmente idénticas facultades a los estados, resultando de esa reforma una doble jurisdicción en la educación pública del Estado. De esa reforma surge la Secretaría de Educación Pública.

Pero sin duda uno de los acontecimientos educativos más sobresalientes del siglo pasado fue la creación de la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1910, expidiéndose su primera Ley Orgánica y obteniendo su autonomía en 1929, posteriormente por segunda ocasión fue expedida su Ley Orgánica el 23 de Octubre de 1933, nuevamente el 6 de Enero 1945 como resultado de un movimiento que buscaba mayor independencia y verdadera autonomía para la Universidad Nacional Autónoma de México, así como apoyo económico del Estado, para asegurar la vida y funcionamiento de ésta, fue publicada la Ley Orgánica vigente.

⁵⁷ Cfr. Universidad Nacional Autónoma de México. Enciclopedia Jurídica Mexicana, V. II Op. Cit. p. 659.

3.1. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con el Artículo 1° de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México⁵⁸, es una corporación pública-**organismo descentralizado del Estado**-dotado de plena capacidad jurídica que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura. Por lo tanto la Universidad Nacional Autónoma de México, es en primer lugar, un organismo descentralizado lo cual significa que:

1.- Es un organismo descentralizado del Estado⁵⁹, autónomo, pero vinculado a éste, ya que fue creado por el Congreso Federal y es el Estado quien tiene la obligación de otorgar un subsidio que le permita prestar y cumplir los objetivos que en su Ley Orgánica señala, lo que en opinión del maestro Miguel Acosta Romero⁶⁰, le permite a la Universidad Nacional Autónoma de México la no injerencia política y administrativa del gobierno central en su manejo, ya que, la Constitución en

⁵⁸ Cfr. Universidad Nacional Autónoma de México. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México Comentada y Concordada, UNAM, Oficina del Abogado General, México, 2001. p.5.

⁵⁹ Lo cual también se regula en el Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 3° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Los cuales dicen que: Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Artículo 3°.- Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

⁶⁰ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, ed. 17ª, Ed. Porrúa, México, 2004 p. 615.

su artículo 28⁶¹, dicta que el Estado contará con organismos para el eficaz manejo de las actividades de carácter estratégico y prioritario y es el Congreso de la Unión el que crea la Ley Orgánica que da origen a la Universidad Nacional Autónoma de México.

Lo cual reafirma el artículo 3° Constitucional en su fracción VII, el cual señala que: las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios que la misma Constitución señala, y en todo momento, respetando la libertad de cátedra e investigación, de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.

Lo que también ha sido confirmado por jurisprudencia en contradicción de tesis, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Novena Época, Segunda Sala, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Marzo de 2002, Tesis: 2a./J. 12/2002, Página: 320

UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA

⁶¹ Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

... El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

...

DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO. Las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados que forman parte de la administración pública y, por ende, integran la entidad política a la que pertenecen, esto es, la Federación o la correspondiente entidad federativa; además, se encuentran dotadas legalmente de autonomía, en términos del artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que gozan de independencia para determinar por sí solas, supeditadas a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier **órgano del Estado**, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que presten, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio, destacando que en la ley en la que se les otorga la referida autonomía, con el fin de que puedan ejercerla plenamente, se les habilita para emitir disposiciones administrativas de observancia general. En ese tenor, una vez que un gobernado cumple con los requisitos que le permiten adquirir la categoría de alumno previstos en las respectivas disposiciones legislativas y administrativas, incorpora en su esfera jurídica un conjunto específico de derechos y obligaciones, por lo que la determinación mediante la cual una universidad pública autónoma lo expulsa, o por tiempo indefinido le impide continuar disfrutando de dicha situación jurídica, constituye un acto de autoridad impugnabile a

través del juicio de amparo, ya que se traduce en el ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra a subordinación, que tiene su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional y que implica un acto unilateral, lo cual hace innecesario acudir a los tribunales ordinarios para que surtan efectos las consecuencias jurídicas impuestas por el órgano decisor sin el consenso del afectado.

De la ejecutoria de la jurisprudencia antes citada,⁶² es necesario describir algunos puntos sobre los cuales se fundamentó el criterio referido y como es que se llegó a determinar que la Universidad Nacional Autónoma de México, es un órgano del Estado, pero supeditada su actuación a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "debe estimarse que la autonomía universitaria conlleva constitucionalmente que las **universidades públicas** gocen de independencia para determinar por sí solas, atendiendo a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio.

Es decir, la capacidad de decisión que se confiere a las **universidades públicas** está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de **cualquier órgano del Estado** y, en el ámbito de las actividades específicas

⁶² Ejecutoria con número de registro 16964. Disco Compacto Ius 2005. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

para las cuales les fue conferida la autonomía, deben sujetarse a los principios que en la propia Norma Fundamental informan a la educación pública, de donde se sigue que la autonomía universitaria no significa inmunidad ni extraterritorialidad en excepción del orden jurídico.

Por otro lado, debe tenerse presente que en aras de que las **universidades públicas** logren el pleno desarrollo de los referidos ámbitos de la autonomía universitaria, tanto el legislador federal como las Legislaturas Locales han habilitado a determinados órganos de tales instituciones para que emitan disposiciones administrativas de observancia general que regulen, en complemento con lo dispuesto en la Constitución General de la República, las Constituciones Locales y las leyes respectivas, los términos y condiciones en que presten servicios educativos, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio⁶³.

De igual forma se ha pronunciado el 8° Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en la sentencia de la revisión 618/2003. Al considerar que la Universidad Nacional Autónoma de México no es sujeto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ya que como órgano autónomo del Estado al que no le es aplicable la citada Ley por los siguientes argumentos:

- A) Las disposiciones con base en las cuales actúan los órganos que integran a las universidades públicas emanan de un órgano del Estado que válidamente es

⁶³ Ejecutoria con número de registro 16964. Disco Compacto Ius 2005. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

dotado por el legislador de la atribución suficiente para expedir disposiciones de observancia general que regulan tanto su integración como los diversos vínculos que entablan con otras personas oficiales y privadas⁶⁴.

- B) La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ordena que ésta será aplicable a la administración pública federal, tanto centralizada como descentralizada, excluyendo de su aplicación al Banco de México, Procuraduría General de la República, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Federal Electoral, al igual que a las materias; fiscal, de responsabilidad de los servidores públicos y de competencia económica, aún cuando éstos forman parte de la estructura de organización del Poder Ejecutivo, dado que por razón de las funciones que tienen encomendadas por la propia Constitución, sus leyes orgánicas y diversos ordenamientos legales, se apartan del común denominador de las que son propias en quehacer de la función administrativa; además, tomando en consideración que dichos entes ejercen sus funciones en un ámbito de materias en lo sustantivo y en lo adjetivo perfectamente definidas, desarrolladas y detalladas⁶⁵.
- C) Ahora, si bien el legislador en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo trató de crear un procedimiento general para asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr así la justicia

⁶⁴ 8º Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en la sentencia de la revisión 618/2003. p. 106.

⁶⁵ Ibidem p. 116.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

administrativa, también tuvo la intención de excluir entidades, atendiendo a que sus funciones se apartaban del común denominador de las que son propias del quehacer de la función administrativa, así como al principio de autonomía de gestión, entre las que enumero algunas; por tanto, si conforme al artículo 1° de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, ésta Institución jurídica es una corporación pública dotado de plena capacidad para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura, lo que se encuentra en el numeral 1° del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, es evidente que las funciones de ésta se apartaban del común denominador del cometido de la función administrativa. Además, también debe tomarse en consideración que la referida institución educativa cuenta con autonomía otorgada por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para gobernarse a sí misma y con las facultades para autorregularse, por lo que ejerce sus funciones en un ámbito de materias en lo sustantivo y en lo adjetivo perfectamente definidas, desarrolladas y detalladas. En las narradas condiciones, es evidente que la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta con las características que tomó en consideración el legislador para excluir a los entes de la Administración Pública Federal, que expresamente señaló en la exposición de motivos a las

reformas de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, por lo que debe estimarse que la Universidad Nacional Autónoma de México, también debe excluirse de la aplicación de la citada Ley Federal del Procedimiento Administrativo⁶⁶.

2.- Cuenta con personalidad jurídica propia, la cual nace con el acto legislativo de su creación, teniendo desde ese momento una existencia real e institucional con todos sus efectos, por lo tanto cuenta con capacidad para ser titular de derechos y obligaciones.

3.- El objeto para lo cual fue creada, son los de impartir educación superior y formar profesionistas e investigadores, profesores universitarios y técnicos; organizar y realizar investigaciones, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura, objeto que sin duda cumple de manera destacada, sin embargo no con la cobertura que se requiere o debería de tener.

Por lo que respecta al artículo 2° de la ley en comentario⁶⁷, éste señala que la universidad tiene derecho a organizarse como lo estime mejor, siempre que esté dentro de los lineamientos generales establecidos por su Ley Orgánica; impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones de acuerdo con el principio de libertad y de investigación, y expedir certificados de estudios, grados y títulos, entre otras lo cual reafirma que la Universidad Nacional Autónoma de México, tiene en la enseñanza y la investigación científica y tecnológica su objeto, cumpliendo con la función

⁶⁶ Ídem p. 117.

⁶⁷ Cfr. Universidad Nacional Autónoma de México. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México Comentada y Concordada, Op Cit. p. 6.

de carácter prioritario que la Constitución contempla en su artículo 28.

Las autoridades en la Universidad Nacional Autónoma de México son de acuerdo al artículo tercero de su Ley Orgánica⁶⁸:

1. La Junta de Gobierno.
2. El Consejo Universitario.
3. El Rector.
4. El Patronato.
5. Los directores de facultades, escuelas e institutos.
6. Los consejos técnicos.

A la Junta de Gobierno le corresponde entre otras las siguientes funciones:

- Nombrar al Rector, saber de la renuncia de éste y removerlo por causa grave, la cual apreciará discrecionalmente requiriendo al menos de diez votos a favor de sus miembros para adoptar tal decisión, tomando además en cuenta la opinión de los universitarios de la forma que lo estime prudente.
- Nombrar a los directores de Facultades, Escuelas de ternas que forme el Rector, quien previamente someterá esa terna a la aprobación de los Consejos Técnicos de que se trate, y los directores de institutos serán nombrados a propuesta del Rector.
- Designar a las personas que formarán el Patronato de la Universidad Nacional Autónoma de México.

⁶⁸ Cfr. Universidad Nacional Autónoma de México. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México Comentada y Concordada, Op Cit. p. 8.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

- Resolver en definitiva cuando el Rector, vete los acuerdos del Consejo Universitario para lo cual se requiere al menos de diez votos aprobatorios de sus integrantes.
- Resolver los conflictos que surjan entre autoridades universitarias.
- Expedir su propio reglamento.

Por su parte el Consejo Universitario tiene entre sus facultades las siguientes:

- Expedir todas las normas y disposiciones generales para una mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Conocer de los asuntos que de acuerdo con las normas y disposiciones generales le sean sometidos por la Ley Orgánica y en general de cualquier asunto que no sea de competencia de alguna otra autoridad universitaria.

El Rector cuenta entre sus facultades y obligaciones de:

- Ser el jefe nato de la Universidad Nacional Autónoma de México, su representante legal y presidente del Consejo Universitario.
- Cuida el exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y de los que dicte el Consejo Universitario. Pudiendo vetar los acuerdos del propio Consejo Universitario, que no tengan carácter técnico resolviendo en definitiva en caso de desacuerdo la Junta de Gobierno.

El Patronato por su parte con fundamento en la multicitada Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México⁶⁹ tiene entre sus facultades las de:

- o Administrar el patrimonio universitario y los recursos ordinarios así como los extraordinarios que bajo cualquier concepto reciba la Universidad Nacional Autónoma de México.
- o Formular el presupuesto general anual de ingresos y egresos, así como las modificaciones durante cada ejercicio, oyendo a la Comisión de Presupuesto del Consejo Universitario y al Rector.
- o Presentar al Consejo Universitario, dentro de los tres primeros meses, a la fecha en que concluya un ejercicio, la cuenta respectiva, previa revisión de la misma que practique un contador público independiente designado con antelación por el propio Consejo Universitario.
- o Designar al tesorero de la Universidad Nacional Autónoma de México y a los empleados que directamente estén a sus órdenes para realizar la administración del patrimonio.
- o Designar al Contralor interno de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como a los empleados que de él dependan, los que tendrán a su cargo llevar al día la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto, preparar la cuenta anual y rendir mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- o Determinar los cargos que requieran fianza para su desempeño, y el monto de ésta.

⁶⁹ Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

o Gestionar el mayor incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la institución.

Por otro lado la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con su Ley Orgánica⁷⁰, cuenta con un patrimonio lo que de acuerdo con la doctrina jurídica es el; "Conjunto de derechos y compromisos de una persona, apreciables en dinero"⁷¹. Y se constituye por los siguientes bienes y recursos:

- ▲ Los inmuebles y créditos que son actualmente de su propiedad, en virtud de habersele afectado para la constitución de su patrimonio, por las leyes de 10 de Julio de 1929 y de 19 de Octubre de 1933, y los que con posterioridad haya adquirido;
- ▲ Los inmuebles que para satisfacer sus fines adquiera en el futuro por cualquier título jurídico;
- ▲ El efectivo, valores créditos y otros bienes muebles, así como los equipos y semovientes con que cuenta en la actualidad;
- ▲ Los legados y donaciones que se le hagan, y los fideicomisos que en su favor se constituyan;
- ▲ Los derechos y cuotas que por sus servicios recaude;
- ▲ Las utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos y esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles;
- ▲ Los rendimientos de los inmuebles y derechos que el Gobierno Federal le destine y el subsidio anual que el

⁷⁰ Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

⁷¹ DE IBARROLA, Antonio. Cosas y Sucesiones, 8ª ed, Ed. Porrúa, México, 1996. p.41.

propio gobierno le fijara en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal.

Por lo tanto el patrimonio de la Universidad Nacional Autónoma de México, se puede clasificar en inalienable, alienable y de operación; el primero conformado por bienes muebles e inmuebles de uso docente y recursos financieros intocables recibidos en propiedad con fines específicos; el alienable, integrado por los bienes muebles e inmuebles de uso no docente, además de los recursos financieros recibidos en propiedad sin fines específicos y el de operación integrado por los ingresos ordinarios y extraordinarios de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Además que los inmuebles que forman parte del patrimonio de la Universidad Nacional Autónoma de México destinados para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con su Ley Orgánica, son inalienables e imprescriptibles y sobre ellos no puede constituir la Institución ningún gravamen. Esta restricción con el objeto de proteger el caudal formado por los inmuebles de uso docente y recursos financieros destinados para este fin, para salvaguardar la prestación del servicio público de educación superior encomendado por el Estado a la Universidad Nacional Autónoma de México. Empero existe una excepción cuando alguno de los bienes citados, deje de ser utilizable para los servicios indicados, el Patronato de la Universidad Nacional Autónoma de México⁷², debe declararlo así y su resolución, protocolizada, se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, y a partir de ese momento quedarán en la

⁷² Cfr. Universidad Nacional Autónoma de México. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México Comentada y Concordada, Op Cit. p. 53.

situación jurídica de bienes de propiedad privada de la Universidad Nacional Autónoma de México, sujetos íntegramente a las disposiciones de derecho común.

Por lo que respecta a los ingresos y los bienes de la Universidad Nacional Autónoma de México, su Ley Orgánica⁷³ dispone que no **estén sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales**; además tampoco estarán gravados los actos y contratos en que ella intervenga, si los impuestos, conforme a la Ley respectiva, debiesen estar a cargo de la Universidad Nacional Autónoma de México. Teniendo el Consejo Universitario con esta disposición la intención de no sujetar a esta institución de educación superior, a presiones de carácter ideológico o doctrinario de la enseñanza por parte de algún ente o poder del Estado que por medio del cobro de contribuciones sujetara a la Universidad Nacional Autónoma de México, a este tipo de imposición o a cualquier otra presión en ese sentido.

Lo cual sin duda pone a la Universidad Nacional Autónoma de México, en una desigualdad tributaria, derivando esta situación en diversas discusiones entre ésta y las distintas autoridades fiscales federales y locales, respecto al pago de contribuciones en los diversos órdenes de aplicación de la legislación fiscal, en razón de que de acuerdo con la Universidad Nacional Autónoma de México, y con fundamento en la disposición transcrita en el párrafo anterior, argumenta no estar obligada a enterar impuesto alguno, lo que desde hace algún tiempo tanto en la doctrina como en la interpretación constitucional realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha comenzado a cambiar la opinión y

⁷³ Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

aplicación de un régimen fiscal privilegiado, a otro en el que sea, de un trato igual al de los particulares y otros organismos descentralizados que pagan sus contribuciones, cuestión materia de este trabajo recepcional que aclaremos y fundaremos en páginas siguientes de esta investigación.

3.2. Las Autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Como lo dispone la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México⁷⁴, las autoridades universitarias son: la Junta de Gobierno, el Consejo Universitario, el Rector, el Patronato, los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos y los Consejos Técnicos. Teniendo cada una de ellas por su propia naturaleza distintas atribuciones y obligaciones.

La Junta de Gobierno se integra por quince personas siendo las primeras que hubo, nombradas por el Consejo Constituyente (que creó la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México vigente), después de pasados cinco años de la integración de la primera Junta de Gobierno, el Consejo Universitario, elige anualmente, a un miembro de la Junta de Gobierno, que sustituya al que ocupe el último lugar en el orden que la misma Junta fijara en insaculación inmediatamente después de constituirse; y una vez sustituidos los primeros miembros nombrados, posteriormente irán reemplazando a los integrantes de más antigua designación, cuando existen vacantes por muerte, incapacidad o límite de edad, serán cubiertas por el Consejo Universitario; las que se originen por renuncia, mediante designaciones que hagan

⁷⁴ Artículo 3° de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

los integrantes restantes de la Junta. Este mecanismo ideado por el Constituyente de 1945, es con la intención de garantizar la renovación y alternancia en el desempeño de las labores propias de dicho órgano colegiado, mismo que permite a las demás autoridades universitarias y a la comunidad, avocarse a los asuntos primordialmente académicos y evitar el conflicto de funciones técnicas y actividades de naturaleza política contrarias a los objetivos de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Para ser miembro de la Junta de Gobierno, es necesario contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento, mayor de treinta y cinco años y menor de setenta, tener cuando menos un grado universitario, superior al de bachiller, haber destacado en su especialidad de estudio, prestar o haber prestado servicios docentes o investigación o demostrar de alguna manera interés en los asuntos universitarios y gozar de valía general como persona honorable y prudente. El ser miembro de la Junta de Gobierno es un encargo honorario, y durante su encargo solo pueden ocupar dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México, cargos docentes o investigación y hasta dos años después de la separación de su cargo, podrán ser designados, Rector o Director de alguna Facultad, Escuela o Instituto.

Así con la exigencia de cumplir los requisitos antes mencionados el Constituyente de 1945, tuvo como objetivos que la Junta de Gobierno se integrase por ciudadanos con arraigo, vinculación e interés por el país, con autoridades de nivel académico alto, así como capacidad para prever y resolver los problemas que afecten a la comunidad universitaria, dejando en las manos de los propios universitarios el ejercicio de

las facultades y atribuciones al preferir a personas que sean o hayan sido integrantes del personal académico, tratando de garantizar la independencia de su actuación al no recibir remuneración económica alguna.

Establecidas en la citada Ley Orgánica⁷⁵, las facultades de la Junta de Gobierno, son sin duda de las más importantes para el desarrollo y funcionamiento operativo y orgánico de la Universidad Nacional Autónoma México:

1. Nombra al Rector, le corresponde recibir la renuncia de éste y lo removerá de su encargo por causa grave, y juzgara ésta, discrecionalmente.
2. Nombra a los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos, empero las ternas para ocupar estos cargos es a propuesta del Rector, pero tratándose de Directores de Escuelas y Facultades se someterá previamente a la aprobación de los Consejos Técnicos respectivos, lo cual no se observa para los Directores de Institutos. Los Directores deberán ser mexicanos por nacimiento llenando además, los requisitos que el Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma México, los cuales buscarán que las designaciones recaigan a favor de personas cuyos servicios docentes y antecedentes académicos o de investigación, los haga merecedores de tan alta responsabilidad.
3. Designar a las personas que integren al Patronato.
4. Resolver de manera definitiva cuando el Rector vete acuerdos del Consejo Universitario, requiriendo al menos el voto aprobatorio de diez de los miembros de la Junta de Gobierno.

⁷⁵ Artículo 6° de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

5. Resolver los conflictos que surjan entre las autoridades universitarias.

Por lo que respecta al Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México, éste se integra por; el Rector, los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos, representantes de alumnos y profesores de cada una de las facultades y escuelas teniendo, un representante propietario y otro suplente, por sus profesores, y un representante propietario y otro suplente, por sus alumnos. Los profesores y alumnos de los cursos vespertinos y nocturnos del conjunto de los planteles que integren la Escuela Nacional Preparatoria y el Colegio de Ciencias y Humanidades elegirán además otro representante propietario y otro suplente, respectivamente.

Cada uno de los institutos tendrá en el seno del Consejo Universitario representantes investigadores que realicen funciones docentes en la Universidad Nacional Autónoma México, uno propietario y uno suplente, por su personal académico. Los alumnos de los programas de posgrado tendrán en el Consejo Universitario un representante propietario, con su respectivo suplente por cada una de las siguientes áreas: I. Ciencias físico matemáticas y de las ingenierías; II. Ciencias Biológicas y de la Salud; III. Ciencias Sociales, y IV. Humanidades y de las Artes; un profesor representante de los Centros de Extensión Universitaria y un representante de los empleados de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El Consejo Universitario además, expide todas aquellas normas y disposiciones generales tendientes a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y

administrativo de la Universidad Nacional Autónoma de México, conoce de los asuntos que de acuerdo con las normas generales que expida le sean sometidos, así como las que la Ley le otorgue y de cualquier asunto que no sea competencia de alguna otra autoridad universitaria.

Con relación a la expedición de normas el Consejo Universitario lo hace en cuanto a los siguientes:

- Estatutos especiales que rigen las relaciones entre la Universidad Nacional Autónoma de México y el personal académico y administrativo; normas reglamentarias para la designación de representantes de los consejos técnicos de facultades y escuelas; reglamentos internos; reglamentos de las comisiones que integran el propio Consejo; reglamentos para la organización interna y el funcionamiento de los consejos técnicos de la Investigación Científica y de Humanidades; reglamentos para la organización interna y el funcionamiento de los consejos técnicos facultades y escuelas; reglamentos internos de los consejos académicos de área y del Consejo Académico del Bachillerato; reglamento interno de la Defensoría de los Derechos Universitarios; reglamento que le proponga el patronato Universitario para la regulación del ejercicio presupuestal y la reglamentación de los casos en que deba concederse a los alumnos el beneficio de diferición total o parcial del pago.
- Y en relación con la Junta de Gobierno: elige anualmente a un miembro de esta, que sustituya al de más antigua designación; cubre las vacantes que ocurran por muerte, incapacidad o límite de edad de

sus integrantes y propone la terna para la elección de los miembros del Patronato.

- Respecto al control presupuestal: dictamina el proyecto de presupuesto en cuya formulación coadyuva la propia Comisión de Presupuesto del Consejo; aprueba el presupuesto general anual de ingresos y egresos, así como las modificaciones que formule el Patronato Universitario; aprueba las adecuaciones a los fideicomisos para las cátedras o estímulos especiales; solicita un informe relativo al ejercicio y control de los ingresos extraordinarios que reciba la Universidad Nacional Autónoma de México; designa al Contador Público independiente que revisa la cuenta anual elaborada por el Patronato Universitario y verifica, a través de su Comisión del Mérito Universitario, que las personas que hagan los donativos para el establecimientos de las cátedras o estímulos especiales, sean de reconocida probidad y honradez.
- Y en relación con los Planes y Programas de Estudio: considera y en su caso, aprueba las propuestas que hagan los consejos académicos de área sobre los lineamientos generales para la creación, modificación actualización y cancelación de planes y programas de estudio; autoriza o cambia los planes de estudio vigentes en la Universidad Nacional Autónoma de México, por lo menos cada diez años.
- Con relación a la justicia universitaria: designa, a través de su Comisión de Legislación Universitaria, al Defensor de los Derechos Universitarios de una terna integrada por el Rector; revisa en forma oficiosa, a través de su Comisión de Honor, las sentencias

dictadas por el Tribunal Universitario que separen de sus puestos a los profesores que tengan más de tres años de servicios; revisa, a solicitud del interesado y a través de la Comisión de Honor, los fallos del Tribunal Universitario, cuando se trate de un asunto particularmente grave a juicio del Rector y resuelve, erigido en jurado, acerca de la sanción que, en su caso, deba imponerse a los consejeros universitarios que incurran en faltas en su actuación como tales, o declarar que no procede la acusación.

- Aprueba la implantación del sistema de Universidad Abierta en facultades y escuelas, previa opinión de la Comisión Académica del mismo y ratifica el establecimiento de unidades del sistema en instituciones que no formen parte de ella, previo acuerdo del consejo técnico correspondiente.
- Teniendo además otras facultades que son las que se mencionan a continuación: reformar el Estatuto General; crear a propuesta del Rector, los institutos y los centros; aprobar el calendario escolar entre otras.

Dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México, encontramos al Rector quien es la persona que gobierna a la Universidad, es el jefe nato⁷⁶ de la misma y su representante legal, por lo que como autoridad, cuenta con distintas facultades entre las cuales se encuentran: ser el enlace de comunicación entre el Patronato y la Junta de Gobierno, vigilar el cumplimiento de las normas que rigen la vida universitaria emitidas por el Consejo Universitario y la

⁷⁶ Cfr. Universidad Nacional Autónoma de México. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México Comentada y Concordada, Op Cit. p. 24.

Junta de Gobierno así como supervisar que se cumplan los fines encomendados a la institución. Además cuenta con diversas facultades las cuales enunciaremos de acuerdo con su relación:

Junta de Gobierno.

- Solicita la remoción de directores de facultades, escuelas e instituciones.
- Elabora las ternas para directores de facultades, escuelas e institutos, con el fin de que la Junta designe.
- Es conductor de sus relaciones con otras autoridades universitarias.

Consejo Universitario.

- Preside y convoca.
- Da publicidad a los informes de las comisiones, a indicación del propio Consejo.
- Propone la creación de institutos y centros.
- Propone la designación de los miembros de las comisiones permanentes y especiales, y actúa como presidente ex officio de las mismas.
- Puede requerir informes a sus comisiones.
- Propone el otorgamiento del doctorado Honoris Causa.

Por lo que respecta a las designaciones:

Nombra y remueve:

- ✓ A los coordinadores de los programas de posgrado.
- ✓ Al director de los centros de extensión universitaria.
- ✓ A los directores generales de las escuelas Nacional Preparatoria y Colegio de Ciencias y Humanidades.

Nombra:

- Al Secretario General de la Universidad.
- A los directores de los centros de extensión universitaria.
- Al coordinador del Sistema Universidad Abierta.

Cambia y remueve:

- Al personal docente, técnico y administrativo, cuando tal facultad no este reservada a otras autoridades de la Universidad.

Aprueba:

- El nombramiento del Secretario General y los secretarios auxiliares de la Escuela Nacional Preparatoria.

En relación con el patrimonio y control presupuestal:

1. Con apoyo del programa de actividades, obras y servicios, elabora el anteproyecto de presupuesto.
2. Opina sobre el proyecto de presupuesto.
3. Tiene a su cargo el manejo de los bienes muebles e inmuebles de uso docente.
4. Se reúne con los integrantes del Patronato Universitario, cuando existan asuntos que por su trascendencia deban resolverse de común acuerdo o para conocer de los planes y programas de la Institución.
5. Determina a que programas prioritarios se destinará el 35% de los intereses o productos derivados de la inversión de ingresos extraordinarios que haga la Tesorería-Contraloría.
6. Cuando el Patronato lo solicite, en caso de ingresos y egresos para el ejercicio siguiente, expide un programa específico.

7. Disminuye el porcentaje de los ingresos extraordinarios que se perciban con motivo de acuerdos, contratos y convenios que se destine al presupuesto general.

8. Conoce de los acuerdos, contratos o convenios de las dependencias universitarias que pretendan suscribir y que afecten los ingresos extraordinarios.

9. Suspende la administración de recursos a un programa o proyecto específico.

10. Y sin duda la más importante es la de gestionar ante los Poderes de la Unión, el subsidio anual.

En cuanto a la Justicia Universitaria:

- ✓ Aplica sanciones en
- ✓ Caso de indisciplina de los alumnos.
- ✓ Manifiesta su conformidad para que el Patronato lo haga respecto con su personal técnico y empleados.
- ✓ Integra la terna para la designación del titular de la Defensoría de los Derechos Universitarios.

Por lo que respecta a los planes y programas de estudio:

Ratifica la aprobación que hagan los consejos asesores en relación con los programas de los cursos que se impartan en los centros de extensión universitaria.

Respecto a los Colegios de directores:

- ✓ De facultades y escuelas: los preside y convoca requiere informes a sus comisiones

En la planeación universitaria el Rector:

- ✓ Preside el Consejo de Planeación.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

✓ Invita a los universitarios cuya presencia estime conveniente para el tratamiento de un asunto determinado en sus sesiones.

✓ Señala su integración.

✓ Presenta dentro de los primeros seis meses de su gestión, el Plan de desarrollo de la Universidad para el cuatrienio correspondiente.

✓ Informa de las actividades realizadas y los alcances logrados por la Institución.

✓ Coordina la planeación universitaria.

Además de las facultades ya enunciadas y que consideramos de las importantes el Rector tiene otras facultades consagradas en la Legislación Universitaria para:

✓ Conocer de los dictámenes en los que exista desacuerdo entre el director de la facultad o escuela y el consejo técnico, turnándolos al Consejo Universitario o la Junta de gobierno según la naturaleza del asunto.

✓ Cuidar el exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y de las que dicte el Consejo Universitario.

✓ Delegar la representación de la Universidad para casos concretos cuando lo juzgue necesario.

✓ Profesar potestativamente en alguna de las facultades o escuelas de la Universidad o realizar, en cualquiera de sus institutos, labores de investigación.

✓ Presentar al consejo técnico proyectos e iniciativas para su estudio y dictamen.

✓ Usar la toga universitaria.

La Legislación Universitaria contempla además como parte de las autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México

a los directores de escuela, facultad o instituto, los cuales tienen como requisitos comunes para ocupar el cargo: ser mexicano por nacimiento, tener una edad mínima de treinta años y máxima de setenta años, así como ser personas honorables, con un tiempo de duración en el cargo de 4 años con la posibilidad de ser reelegidos por otro periodo igual.

Siendo asuntos de su competencia, el fungir como representantes de la entidad que son titulares y asistir con derecho a voz y voto a las sesiones del Consejo Universitario, convocar a sesión a sus respectivos consejos técnicos e internos y presidirlos, teniendo también derecho a voz y voto; velar por el óptimo cumplimiento de los planes y programas de trabajo, así como de la aplicación de las disposiciones legales universitarias vigentes, dictando las medidas administrativas procedentes.

Los directores de escuelas y facultades forman parte de un Colegio de Directores, mismo que se reúne por lo menos una vez al mes para actuar como órgano de coordinación académica, opinar sobre aspectos que interesan a la Universidad, planear y coordinar funciones docentes y formular proyectos de reglamentos que puedan someterse al Consejo Universitario, particularmente aquellos que versen a estudios superiores.

A los directores de institutos les corresponde elaborar la iniciativa del proyecto de presupuesto de su dependencia, realizar investigación, presentar anualmente un informe público del trabajo realizado y promover los asuntos y trámites de carácter oficial que estén dentro de su área de competencia ante el Consejo Técnico respectivo.

Los Consejos Técnicos por otra parte cuentan también con facultades, dentro de su marco de acción, y les corresponde: estudiar y dictaminar los proyectos presentados por el Rector, el director, los profesores y los alumnos; formular los reglamentos interiores de la entidad académica con aprobación del Consejo Universitario; estudiar y someter a la aprobación del mismo Consejo los planes y programas de estudio, impugnar a los integrantes de las ternas que el Rector presente para ocupar la dirección de facultad o escuela respectiva; realizar observaciones a las resoluciones del Consejo Universitario y del Rector que tengan carácter técnico o legislativo y afecten a la facultad o escuela, y dictaminar sobre el nombramiento de profesores extraordinarios.

3.3. Presupuesto General Anual de Ingresos

En materia presupuestal la Universidad Nacional Autónoma de México, tiene económicamente en primer lugar lo que ordena el artículo 3° Constitucional, en el cual expresa, en la fracción; VIII.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, también la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁷⁷, que ordena la

⁷⁷ Artículo 30 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

elaboración de un presupuesto de Egresos de la Federación estimado del año y su presentación oportuna ante el Titular del Poder Ejecutivo para su presentación en la Cámara de Diputados en el cual se debe incluir la aportación pecuniaria que la Federación destina a ese servicio público y en razón de lo expuesto es que la Universidad Nacional Autónoma de México elabora un Presupuesto General Anual de Ingresos, bajo los siguientes parámetros.

En este sentido generalmente el financiamiento educativo se realiza de dos formas, como una inversión o un bien social y/o público, el primero obtiene sus ingresos de los beneficiarios directos; alumnos, padres o patronos, en razón de que estos son los únicos beneficiados directamente de la educación que reciben y no la sociedad indirectamente beneficiada de esa instrucción, siendo ésta última la menos obligada a financiarla. La segunda contempla que la educación superior pública y gratuita genera beneficios a la población en su conjunto siendo una obligación del Estado su sostenimiento porque genera las condiciones sociales para garantizar el desarrollo nacional.

Por otra parte en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior⁷⁸ ordena que la Federación dentro de sus posibilidades presupuestales y tomando en cuenta las necesidades docentes, investigación y difusión cultural así como lo dispuesto por la propia Ley, le asigne recursos para la realización de sus fines a las Instituciones de Educación Superior, no prohibiendo que estas Instituciones se alleguen ingresos de otras fuentes. En su artículo 23 de la citada Ley

⁷⁸ Artículo 21 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

se establecen criterios generales para la asignación de recursos los cuales se determinarán atendiendo las prioridades nacionales, la planeación institucional, los programas de superación académica, mejoramiento administrativo y los gastos de operación previstos.

El Proyecto de Presupuesto General Anual de Ingresos además de tomar como base de integración lo ya expuesto, debe seguir una normatividad específica ordenada en la legislación universitaria y bajo las modalidades y condiciones que en su elaboración definan las autoridades de la misma Universidad Nacional Autónoma de México, así, éste se elabora y modifica por el Patronato de la misma institución, oyendo a la Comisión de Presupuesto del Consejo Universitario y al rector presentándose posteriormente al Consejo Universitario para su aprobación.

El artículo 63 del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México⁷⁹ es el que proporciona los criterios que debe seguir el Patronato Universitario para determinar el Presupuesto Anual a saber; los ingresos probables del ejercicio siguiente y los efectivamente habidos en los tres ejercicios anteriores, para fijar los ingresos probables se considerara el subsidio y lo que se estime haya de percibirse conforme el acuerdo que dicte el Consejo Universitario en el mes de Octubre de cada año.

Respecto de cuotas de inscripción, exámenes ordinarios, extraordinarios o profesionales, por expedición de títulos y certificados así como de cualquier otro ingreso ordinario o

⁷⁹ Cfr. Universidad Nacional Autónoma de México. Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, Dirección General de legislación Universitaria, México, 1998. p.50.

extraordinario, cabe señalar que el proyecto de Presupuesto formado por el Patronato debe ir suscrito por el Rector y por los miembros de la Comisión de Presupuestos del Consejo con la indicación de su conformidad o de los puntos concretos de discrepancia. Por lo que una vez definidos estos criterios y previsiones se procede a realizar lo propio con el Presupuesto General Anual de Egresos.

3.4. Presupuesto General Anual de Egresos.

El artículo 65 del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México⁸⁰, ordena que el Presupuesto debe contener el programa de obras y servicios a cargo de la Universidad Nacional Autónoma de México, en forma de previsiones de Egresos, así también el artículo 66 del citado Estatuto indica que el presupuesto debe ir acompañado de los siguientes documentos para su discusión y aprobación; informe de la situación hacendaria de la Universidad Nacional Autónoma de México, durante el ejercicio en curso y de las condiciones previstas para el siguiente, estimación total de ingresos señalados en el plan de arbitrios para el ejercicio siguiente y previsiones de egresos por cada rama del Presupuesto. Por otro lado los gastos de la Universidad Nacional Autónoma de México, están sujetos a una doble clasificación por ramos de la administración y por facultades, escuelas e institutos. Así también los gastos se agrupan por su naturaleza en: grupos de autorización, los cuales son gastos, elaboraciones, construcciones, adquisiciones, inversiones, cancelaciones de pasivos y erogaciones especiales, así también los conceptos se

⁸⁰ Ibidem p.51.

subdividirán en partidas representadas por autorizaciones específicas del presupuesto.

También en el artículo 68 del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, se señala la asignación de las partidas; y fija el límite de las erogaciones, siendo éstas, intransferibles e inmodificables y excepcionalmente pueden ser modificadas o transferibles mediante autorización del Consejo Universitario y previo dictamen de la Comisión de Presupuesto y del Patronato. En el proceso de elaboración del Presupuesto de la Universidad Nacional Autónoma de México, y para el ejercicio del gasto se toma como base la planeación para la que existe un Reglamento para la Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México, y tiene por objeto normar los procesos institucionales de planeación los cuales están concatenados con la evaluación y los recursos financieros asignados a ellos. El artículo 4° del Reglamento de Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México, dice que el Rector con apoyo de la Secretaría de Planeación regulará todos los asuntos referentes a la Planeación.

El Rector después de una consulta a la comunidad, debe presentar dentro de los seis primeros meses de su gestión, el Plan de Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México, para el cuatrienio correspondiente. Además dentro de los tres primeros meses de cada uno de los años siguientes de la respectiva gestión, debe presentar a la Comunidad Universitaria el Plan Anual de la Universidad Nacional Autónoma de México. Asimismo los titulares de las entidades académicas deben seguir el mismo procedimiento que el Rector al iniciar su gestión y formular un Plan de Desarrollo de la

entidad que corresponda, dentro del Plan de Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México, y deben entregar su programa de trabajo anual, incluyendo su proyecto de presupuesto correspondiente a dicho periodo a la Secretaría de Planeación, de igual forma los titulares de las dependencias Administrativas seguirán el procedimiento citado.

Por otra parte para efectos de evaluación del gasto, éste de manera interna lo realiza el Patronato a través del Contralor, quien vigila la ejecución del Presupuesto, prepara la cuenta anual y rinde mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, teniendo de acuerdo al Reglamento Interior del Patronato Universitario⁸¹ las siguientes facultades:

- 1) La supervisión del manejo de los fondos y valores que haga la Tesorería, debiendo informar directa y periódicamente al Patronato, según lo decida éste;
- 2) Llevar el registro contable de todas las operaciones financieras y presupuestales de la Institución;
- 3) Vigilar la ejecución del presupuesto;
- 4) Realizar auditorias periódicas o especiales, conforme a programas aprobados por el Patronato, a las diferentes dependencias de la Universidad;
- 5) Informar al Patronato sobre el resultado de las auditorias;

⁸¹ Artículo 26 Reglamento Interior del Patronato Universitario.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

6) Verificar y controlar en forma sistemática que las operaciones se realicen con apego a los instructivos, contratos, legislación y políticas de la Institución;

7) Dar cumplimiento a las disposiciones fiscales vigentes que afecten a la Institución como causante o retenedor;

8) Preparar la cuenta anual;

9) Formular la información analítica relacionada con los estados financieros, contables y de costos que requieran los diversos niveles jerárquicos de la Institución;

10) Participar en la formulación del proyecto definitivo del presupuesto anual de la Institución;

11) Verificar que el pago de sueldos al personal de la Universidad se ajuste a lo que disponen los artículos 71 y 72 del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México;

12) Intervenir en la recepción de las nuevas obras o instalaciones que se incorporen al patrimonio de la Institución;

13) Intervenir en los casos en que se cambie la situación de bienes inmuebles o de activo fijo del patrimonio universitario;

14) Planear e integrar sistemas y procedimientos para el registro oportuno y adecuado de las transacciones;

15) Atender cualquier otra función que expresamente le señale el Patronato.

Formalmente la Universidad Nacional Autónoma de México, no esta obligada a rendir cuentas ante el Congreso de la Unión ni ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acerca de la utilización del subsidio federal, sin embargo por una costumbre y estrategia la Universidad Nacional Autónoma de México, entrega un reporte al Congreso de la Unión de cómo se

han gastado los recursos públicos asignados en el ejercicio fiscal anterior.

3.5. Fuente de los Ingresos.

La fuente de los Ingresos como ya hemos expuesto proviene mayormente del subsidio que el gobierno federal otorga a la Universidad Nacional Autónoma de México, así como de los ingresos tales como cuotas por inscripción, exámenes ordinarios, extraordinarios y profesionales, por la expedición de títulos y certificados y cualquier otro ingreso ordinario o extraordinario. Dentro de los Ingresos ordinarios debemos contar el subsidio del Gobierno Federal el cual corresponde a los recursos que recibe la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Secretaría de Educación Pública, e integran la mayor parte de los Ingresos de la Institución.

Los Ingresos propios están integrados por cinco conceptos: productos financieros que corresponden a los rendimientos que la Universidad Nacional Autónoma de México, obtiene por inversiones, renta de inmuebles y concesiones; ingresos extraordinarios son los ingresos que las Dependencias obtienen por las asesorías, estudios y proyectos mediante convenios con empresas; aportaciones a fondos institucionales, son derivados de los intereses del Fondo para el Fortalecimiento y Preservación del Patrimonio Universitario y del Fondo para el Fortalecimiento del Acervo Cultural; servicios de educación, son los ingresos derivados de inscripciones, cuotas de incorporación y revalidación de estudios; otros ingresos y otros Productos son los ingresos obtenidos por las cuotas voluntarias, venta de monedas,

medallas conmemorativas o la enajenación de algún activo fijo.

Los ingresos extraordinarios de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuentan con un Reglamento⁸² en el cual son definidos como: Son ingresos extraordinarios los no incluidos en los presupuestos programáticos anuales aprobados a las dependencias por el Consejo Universitario y que sean generados por:

- PRESTACIÓN DE SERVICIOS, como los de carácter profesional (médicos, odontológicos, veterinarios, asesorías, consultorías); los técnicos (mantenimiento y construcción de equipo, uso de laboratorios); los relacionados con aspectos educativos (cursos, incluyendo los de educación continua, conferencias, seminarios o congresos); y los que deriven de contratos, convenios o acuerdos;
- ENAJENACIÓN Y ARRENDAMIENTO, como la venta de materiales (publicaciones, libros, apuntes, fotocopias, programas o equipos); y la renta de bienes;
- DONATIVOS Y APORTACIONES CON O SIN FINES ESPECÍFICOS, como los efectuados por sociedades de alumnos, y ex alumnos, organizaciones profesionales, empresas y fundaciones; los legados; y otros;
- LICENCIAMIENTO DE TECNOLOGÍA Y USO DE PATENTES;
- CUALQUIER OTRA CAUSA DIFERENTE A LAS ANTERIORES, como el uso de recintos culturales, deportivos e instalaciones universitarias, y otros.

⁸² Artículo 2º del Reglamento de Ingresos Extraordinarios de la Universidad Nacional Autónoma de México.

También los ingresos para apoyo a la docencia o la investigación, los cuales se reciben de las dependencias o entidades del sector público o de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, y que tengan como exclusivo objetivo promover, subsidiar o desarrollar estudios, investigaciones, desarrollos tecnológicos, programas específicos de docencia, o cualquier otro similar, corresponden a los ingresos extraordinarios. En todo lo relativo a los ingresos el encargado de administrarlos es el Patronato Universitario, incluidos los de apoyo a la docencia e investigación. Debiéndose informar al Consejo Universitario anualmente del ejercicio y control de los ingresos de referencia.

3.6. Aplicación de Gasto.

La asignación y ejercicio de los recursos que se destinan al cumplimiento de las funciones sustantivas y de apoyo, se dividen por **Función, Ramo y Objeto del Gasto**⁸³. Incluyendo también el presupuesto de todas las dependencias que conforman la Institución.

En la siguiente clasificación se identifican los grandes fines para los cuales se asigna el Presupuesto con el que cuenta la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Docencia
- Nivel Superior
- Bachillerato y Técnico
- Investigación

⁸³ Universidad Nacional Autónoma de México. Presupuesto, Web site <http://www.transparencia.unam.mx/InfPresCcn/PresPresen.htm>.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

- Extensión Universitaria
- Gestión institucional

Para identificar la distribución entre las dependencias de acuerdo a la afinidad de funciones se clasifican por ramo los cuales son:

200.- Institutos y Centros de Investigación Humanística

300.- Institutos y Centros de Investigación Científica

400.- Facultades, Escuelas y Unidades Multidisciplinarias

500.- Programas Complementarios a la Docencia e Investigación.

600.- Órganos de Extensión Universitaria

700.- Servicios de Planeación, Administrativos y Jurídicos

800.- Obras, Conservación y Mantenimiento

900.- Órgano Coordinador de Servicios Institucionales

En la siguiente clasificación se integran los grupos por el objeto del gasto a efectuar, del presupuesto.

Grupo 100.- Remuneraciones Personales. Comprende los recursos para pagar los sueldos del personal académico y administrativo.

Grupo 200.- Servicios. Es la aplicación de recursos para la contratación de diversos servicios (luz, agua, teléfono etc.), necesarios para la operación de la Institución.

Grupo 300.- Becas, Prestaciones y Estímulos. Son los recursos que permiten cubrir las prestaciones derivadas del contrato colectivo de trabajo, así como las destinadas a los programas vigentes de becas nacionales y al extranjero.

Grupo 400.- Artículos y Materiales de Consumo. Son los gastos que se efectúan en la adquisición de diversos artículos, materiales y herramientas de consumo, necesarios para el desarrollo de las actividades.

Grupo 500.- Mobiliario y Equipo. Son los gastos previstos para la adquisición de bienes muebles que incrementan el patrimonio universitario.

Grupo 600.- Inmuebles y Construcciones. Son los recursos destinados para la adquisición de bienes inmuebles y a la construcción de obra por contrato.

Grupo 700.- Asignaciones Condicionadas a los Ingresos Propios y Programas de Colaboración Académica. Son los recursos que se emplean para financiar los gastos para la implantación de programas académicos y de extensión, así como proyectos específicos de carácter temporal.

Para mayor abundamiento de los ingresos y los gastos de la Universidad Nacional Autónoma de México, a continuación se presenta el del año pasado.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESTADO DE INGRESOS, GASTOS E INVERSIONES DEL 1°. DE ENERO AL 30 NOVIEMBRE DE 2005 (miles de pesos)⁶⁴

CONCEPTO	MONTO
INGRESOS	
Subsidio del Gobierno Federal	\$15' 049,357
Ingresos propios:	
Productos financieros	\$296,545
Ingresos extraordinarios	\$1' 417,894
Aportaciones de fondos institucionales	\$35,963
Ingresos por servicios de educación	\$150,810
Otros ingresos	\$21,637
	\$1' 922,849
	\$16,972,206
GASTOS	
Remuneraciones Personales y Prestaciones:	
Remuneraciones a personal académico	\$7' 339,347
Remuneraciones a personal administrativo	\$2' 640,474
Aguinaldo y prima vacacional	\$837,342
Indemnizaciones y gratificaciones por defunción, separación y jubilación	\$276,566
Cuotas de seguridad social	\$887,743
Otras prestaciones sociales	\$634,834
Becas	\$169,009
Servicios, Artículos y Materiales de Consumo:	
Materiales, refacciones, herramientas y accesorios didácticos y de investigación	\$393,333
Servicios y materiales de mantenimiento para edificios, equipo e instalaciones	\$292,750
Energía eléctrica y servicios de comunicación	\$262,325
Trabajos de campo, prácticas escolares, pasajes y viáticos	\$189,474
Arrendamiento de inmuebles y equipos	\$81,828
Ediciones de libros y revistas	\$113,683
Cuotas de afiliación a sociedades e instituciones científicas culturales y deportivas; simposios, congresos y seminarios	\$19,589
Gastos y derechos de importación, seguros y fianzas	\$57,406
Apoyo a programas de extensión y colaboración académica y científica	\$83,263
	\$1' 493,651
GASTOS DE OPERACIÓN	
INVERSIONES EN PROPIEDADES Y EQUIPO:	
Equipo, mobiliario e instrumentos científicos y didácticos	\$262,313
Construcciones, rehabilitaciones y remodelaciones de inmuebles	\$494,328
Libros y revistas académicas y científicas	\$198,888
INVERSIONES	\$955,529
Erogaciones con ingresos extraordinarios	\$1' 453,857
	\$16' 688,352
RESULTADO DEL EJERCICIO	\$283,854

⁶⁴ Universidad Nacional Autónoma de México. Estado de Ingresos, Gastos e Inversiones del 1o de enero al 30 noviembre de 2005 de la Universidad Nacional Autónoma de México, Web site www.transparencia.unam.mx/InfpresCon/EstadoRes.htm.

CAPÍTULO IV.

El Impuesto sobre Nóminas y la Universidad Nacional Autónoma de México.

La relación entre los distintos niveles de gobierno y los diferentes entes que los componen, siempre resultan un tanto complicadas en nuestro sistema jurídico, esto es, en razón de que, existen distintas legislaciones que regulan cada uno de ellos y generalmente en ellas existen contradicciones y lagunas, que provocan distintos problemas en cuanto a la interpretación y aplicación de la norma correspondiente, y que en el caso concreto de la Universidad Nacional Autónoma de México, desde su creación y la expedición de su Ley Orgánica vigente en la cual se le otorga autonomía y beneficios de carácter tributario, se ha puesto a debate la legalidad de esos beneficios por parte de los distintos órganos encargados de aplicar y ejecutar las leyes fiscales tanto federales como locales, los cuales sostienen que la Universidad Nacional Autónoma de México debe pagar las contribuciones a su cargo, y por su parte ésta última afirma que no es, sujeto de impuestos⁸⁵, por que, la ley que la crea así lo dispone, teniendo esto como resultado un debate entre autoridades fiscales federales y locales y la Universidad Nacional Autónoma de México, lo cual ha provocado que el Poder Judicial de la Federación haya emitido algunas jurisprudencias al respecto, empero sin poder terminar con ese debate, siendo ello, el tema que trataremos en este capítulo en el que se expondrán nuestras consideraciones al respecto.

⁸⁵ Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. "Los Ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad, no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales. Tampoco estarán gravados los actos y contratos en que ella intervenga, si los impuestos, conforme a la Ley respectiva, debiesen estar a cargo de la Universidad".

4.1. El Tratamiento de la Universidad Nacional Autónoma de México en el Código Financiero del Distrito Federal.

El Código Financiero del Distrito Federal, como resultado del ejercicio de las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contenidas en el artículo 122 base primera fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece como una facultad de la citada asamblea: Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Contiene en su articulado las disposiciones impositivas generales y aplicables en el territorio del Distrito Federal, tal y como se señala en su artículo primero que dice: Las disposiciones de este código, son de orden público e interés general, tienen por objeto regular la obtención, administración, custodia y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, la elaboración de la Ley de Ingresos, los programas base del Presupuesto de Egresos y la consolidación del proyecto correspondiente, la contabilidad que de los ingresos, fondos, valores y egresos se realice para la formulación de la correspondiente Cuenta Pública, las infracciones y delitos contra la hacienda local, las sanciones correspondientes, así como el procedimiento para interponer los medios de impugnación que el mismo establece.

Así mismo también se regula y define el presupuesto de Ingresos del Distrito Federal en los artículos siguientes:

- La Tesorería;
- La Procuraduría Fiscal, y
- La dependencia, órgano desconcentrado, entidad o unidad administrativa que en términos de las disposiciones jurídicas correspondientes, tenga competencia para llevar a cabo las atribuciones de ejecución citadas.

De la misma manera el Código Financiero del Distrito Federal establece que las personas físicas y las morales están obligadas al pago de las contribuciones y aprovechamientos establecidos en ese Código Financiero conforme a las disposiciones previstas en el mismo. Aclarando que cuando se haga mención a contribuciones relacionadas con bienes inmuebles, se entenderá que se trata de los impuestos predial, sobre adquisición de inmuebles y contribuciones de mejoras.

Asimismo clasifica las contribuciones en:

- Impuestos. Son los que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista en este Código, y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II y III de este artículo;
- Contribuciones de mejoras. Son aquéllas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se beneficien directamente por la realización de obras públicas, y
- Derechos. Son las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del

IV. El Impuesto sobre Nóminas y la Universidad Nacional Autónoma de México.

- La Tesorería;
- La Procuraduría Fiscal, y
- La dependencia, órgano desconcentrado, entidad o unidad administrativa que en términos de las disposiciones jurídicas correspondientes, tenga competencia para llevar a cabo las atribuciones de ejecución citadas.

De la misma manera el Código Financiero del Distrito Federal establece que las personas físicas y las morales están obligadas al pago de las contribuciones y aprovechamientos establecidos en ese Código Financiero conforme a las disposiciones previstas en el mismo. Aclarando que cuando se haga mención a contribuciones relacionadas con bienes inmuebles, se entenderá que se trata de los impuestos predial, sobre adquisición de inmuebles y contribuciones de mejoras.

Asimismo clasifica las contribuciones en:

- Impuestos. Son los que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista en este Código, y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II y III de este artículo;
- Contribuciones de mejoras. Son aquéllas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se beneficien directamente por la realización de obras públicas, y
- Derechos. Son las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del

Distrito Federal, con excepción de las concesiones o los permisos, así como por recibir los servicios que presta la Entidad en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas como tales en este Código.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también se ha ocupado de establecer en tesis de jurisprudencia en relación a las Facultades de la Asamblea Legislativa la competencia de esta para emitir la ley de ingresos local, así como para establecer los impuestos necesarios para cubrir la citada ley, en el Registro No. 200223 Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta II, Diciembre de 1995 Página: 18 Tesis: P./J. 38/95 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional, Administrativa.

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.
ESTA FACULTADA EXPRESAMENTE POR LA CONSTITUCIÓN PARA
EMITIR LA LEY DE INGRESOS LOCAL.

De lo dispuesto por los artículos 122 constitucional y octavo transitorio del Decreto de fecha veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco del mismo mes, se advierte la facultad expresa de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para emitir la Ley de Ingresos Local. En efecto, la fracción IV del primero de esos preceptos, faculta a la Asamblea de Representantes

del Distrito Federal, entre otras cosas: en el inciso b), para analizar las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; en el inciso c), último párrafo, para ampliar el plazo de presentación, ante ella, de la iniciativa correspondiente a la Ley de Ingresos para el Distrito Federal; y en el inciso g), para legislar sobre "presupuesto, contabilidad y gasto público". En la fracción V, primer párrafo, del mismo precepto se señala que el jefe del Distrito Federal debe presentar la iniciativa de Ley de Ingresos ante la Asamblea y, en el octavo transitorio, se establecen los ejercicios respecto de los cuales corresponde al presidente de la República enviar las iniciativas de leyes de ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes. Pues bien, la obligación que tiene el jefe del Distrito (y en algunos ejercicios específicos el presidente de la República), de presentar ante dicha Asamblea la iniciativa de Ley de Ingresos es claramente indicativa de las facultades que tiene ésta para discutirla y aprobarla; tanto más que entre otras de sus atribuciones se encuentran las de legislar sobre "presupuesto, contabilidad y gasto público", y la de analizar "las contribuciones que a su juicio deban decretarse" para cubrir el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Registro No. 200224 **Localización:** Novena Época Instancia:
Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
II, Diciembre de 1995 Página: 39 Tesis: P./J. 39/95
Jurisprudencia Materia(s): Constitucional, Administrativa.

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.
TIENE FACULTADES PARA IMPONER CONTRIBUCIONES LOCALES.

El carácter dual de la facultad de la Asamblea para aprobar, por una parte, los gastos del Distrito Federal contenidos en el documento denominado Presupuesto de Egresos; y determinar, por otra, los tributos para satisfacerlos, tiene como antecedente remoto "...la famosa Carta Magna, que los nobles ingleses hicieron firmar y promulgar al Rey Juan Sin Tierra en 1215 (que luego confirmó su hijo Enrique III en 1264), en la cual, entre otras disposiciones, se estableció la obligación del soberano de recabar la previa autorización de sus súbditos para imponer gabelas con qué hacer frente a las necesidades de la Corona. Si bien originalmente el pedido de autorización se refirió solamente a un aspecto parcial de lo que hoy comprende un presupuesto (los recursos), posteriormente se agregó el capítulo de gastos, porque pronto se arribó a la conclusión de que el problema no se limitaba sólo a las exacciones del soberano, sino más bien a los despilfarros en que incurría la Corte. Conforme a ese nuevo régimen, las autorizaciones presupuestarias comprendieron los capítulos de gastos y recursos, con lo que se sentaron las bases de esta institución universal que,

paulatinamente, se ha ido incorporando a las prácticas políticas de los Estados del universo..." (Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, página 48). Las primeras leyes de ingresos establecían los tributos a cargo de los súbditos y, por ende, su contenido fue formal y materialmente hacendario; sin embargo, por necesidades de congruencia temporal con el Presupuesto de Egresos, la vigencia de la ley se redujo, con el tiempo, hasta hacerla coincidir con la del presupuesto, por el término de un año, que es lo usual en los tiempos modernos. Lo reducido del tiempo de vigencia torna inconveniente que en la Ley de Ingresos se establezcan en detalle las contribuciones, porque tendrían que discutirse en su totalidad año tras año, motivo por el cual, dicha Ley se ha convertido, en ocasiones, en un simple catálogo de impuestos, lo cual obedece a motivos eminentemente prácticos que en nada afectan ni la naturaleza hacendaria ni las posibilidades de contenido tributario de dicha Ley. Por ello, la facultad de la Asamblea para aprobar la Ley de Ingresos conlleva, también como facultad expresa, la de establecer impuestos, dado que ese es el contenido propio de la Ley de Ingresos.

Como hemos expuesto el Código Financiero del Distrito Federal, contiene disposiciones impositivas y de carácter general aplicables en la circunscripción territorial del Distrito Federal, basadas en las facultades otorgadas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y confirmadas e interpretadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nos da un panorama general de cómo se integra el Código Financiero del Distrito Federal, y cual es su ámbito de aplicación, sin embargo en él, no se encuentra una disposición expresa en la cual se incluya a la Universidad Nacional Autónoma de México, sin embargo en el artículo 47 señala que: La Federación, el Distrito Federal, los estados, los municipios, las entidades paraestatales, los prestadores de servicios públicos concesionados de carácter federal o local y, en general, cualquier persona o institución oficial o privada, aun cuando de conformidad con otras leyes o decretos no estén obligados a pagar contribuciones o estén exentos de ellas, deberán cubrir las que establezca este Código, con las excepciones que en el mismo se señalan.

Y tal y como se le define en la Ley Orgánica, la Universidad Nacional Autónoma de México, es un organismo descentralizado del Estado⁸⁸ con capacidad jurídica propia y que tiene como fin impartir educación superior. Lo cual de manera directa la incluye en la redacción del artículo citado empero sin mencionarla de manera expresa, lo cual le otorga un tratamiento de igualdad y no de excepción en relación con los demás órganos y entidades del Estado Mexicano, así como de los demás sujetos del Código Financiero del Distrito Federal, lo cual constituye a nuestro juicio una inequidad ya que debería reconocerse en el citado Código a la Universidad Nacional Autónoma de México, como exento ya que no es

⁸⁸ Como ya lo expusimos en el Capítulo III, de este trabajo recepcional es un organismo autónomo del Estado.

concebible que teniendo el objeto que tiene y los fines que persigue no haya sido tomado en cuenta por el legislador, para exentarla no solamente del impuesto sobre nominas, sino en general de todas las cargas impositivas locales en Distrito Federal.

4.2. La Universidad Nacional Autónoma de México como sujeto del Impuesto sobre nominas.

Como ya hemos visto la Universidad Nacional Autónoma de México, definida en su propio artículo primero de su Ley Orgánica es una corporación pública --organismo descentralizado del Estado-- dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura, lo cual sin embargo no la excluye del ámbito de aplicación de las leyes tanto federales o locales ni a no ser sujeto de obligaciones como organismo descentralizado del Estado, tal y como se sustenta en la siguiente jurisprudencia⁸⁹ correspondiente a la Novena Época Instancia: Cuarto Tribunal Colegiado, en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: V, Febrero de 1997 Tesis: I.4o.A.194 A Página: 809

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. LA AUTONOMIA DE QUE GOZA NO LA EXCLUYE DE LA APLICACION DE LAS

⁸⁹ La cual ya fue analizada en el Capítulo III de este trabajo recepcional.

LEYES QUE CONFORMAN EL ESTADO DE DERECHO. La autonomía de que goza la Universidad Nacional Autónoma de México significa que queda en libertad de nombrar a sus autoridades, elaborar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, así como administrar su patrimonio sin la injerencia del Estado, pero tal albedrío no puede extenderse al grado de suponer que la institución no está sujeta al régimen jurídico del país, es decir, que pueda conducirse con absoluta independencia, ya que ello podría provocar anarquía y arbitrariedad; por lo que si entre la diversidad de actos emitidos por los funcionarios universitarios se encuentran aquellos que reúnen los atributos esenciales del proceder autoritario, como la unilateralidad, imperatividad y coercitividad, que se traducen en la posibilidad de actuar sin el consenso de los particulares y aun en contra de su voluntad imponer sus determinaciones, dichos actos son susceptibles de ser analizados a través del juicio de amparo, y la sentencia que se pronuncie, cualquiera que sea su sentido, dejará intocada la autonomía de la Universidad, ya que obviamente podrá continuar ejerciendo la libertad de autodirigirse, con la única salvedad de que como ente integrante de nuestra sociedad deberá respetar los derechos constitucionales que rigen en nuestro país; consecuentemente, los actos de la Universidad Nacional Autónoma de México que ostentan las cualidades para considerarlos como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, pueden ser

examinados a través de éste, sin perjuicio de la autonomía de que goza tal institución.

De igual forma existe también una jurisprudencia en la que se afirma que tanto la Federación los Estados y Municipios son personas morales oficiales y por tanto deben contribuir a los gastos públicos de acuerdo a lo dispuesto con el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVI, Diciembre de 2002 Tesis: 2a. CLV/2002 Página: 276

**FEDERACIÓN, DISTRITO FEDERAL, ESTADOS Y MUNICIPIOS.
SON PERSONAS MORALES QUE SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A
CONTRIBUIR PARA LOS GASTOS PÚBLICOS DE CONFORMIDAD CON
LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA
CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, así como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Ahora bien, la frase "... son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos ..." no se refiere únicamente a las personas a que hace alusión el artículo 30 de la propia Ley Fundamental, esto es, a los mexicanos por nacimiento o por naturalización, sino también a las personas morales, a quienes se les reconoce personalidad jurídica propia y que como sujetos del

impuesto se encuentran obligados a cubrir su importe una vez que se ubiquen en alguna de las hipótesis normativas que prevén las leyes fiscales, en términos de lo dispuesto por el artículo 1o. del Código Fiscal de la Federación; por tanto, si la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios son personas morales de conformidad con lo que establece la fracción I del artículo 25 del Código Civil Federal, aplicado supletoriamente a la materia tributaria en términos del segundo párrafo del numeral 5o. de aquel código, éstas se encuentran obligadas a contribuir al gasto público, en los términos que establezcan las leyes tributarias.

Así mismo también mediante jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció quienes son causantes y los causantes exentos de impuestos⁹⁰ en el Registro No. 206383 Localización: Octava Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 72, Diciembre de 1993 Página: 25 Tesis: 2a./J. 27/93 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

IMPUESTOS, CAUSANTES DE, Y CAUSANTES EXENTOS, CONCEPTO.

Causante es la persona física o moral que, de acuerdo con las leyes tributarias se ve obligada al pago de la

⁹⁰ El autor Luis Humberto Delgadillo. dice que en "...la no causación la realización de la situación jurídica o de hecho no está en los supuestos del hecho imponible; en la no sujeción se realiza la situación jurídica o de hecho establecida en el hecho imponible, pero el sujeto no queda incluido o expresamente se le excluye; y en la exención el hecho imponible se realiza en todos sus elementos y la obligación nace a cargo de los sujetos, pero no se hace exigible debido a que, por disposición de la ley, el sujeto queda liberado del cumplimiento de la obligación..." DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario ed 4ª Ed. Limusa-Noriega, 2003, México, p.137.

IV. El Impuesto sobre Nóminas y la Universidad Nacional Autónoma de México.

prestación determinada a favor del Fisco; esa obligación deriva de que se encuentra dentro de la hipótesis o situación señalada en la ley, esto es, cuando se realiza el hecho generador del crédito. No causante, lógicamente, es la persona física o moral cuya situación no coincide con la que la ley señala como fuente de un crédito o prestación fiscal. Sujeto exento es la persona física o moral cuya situación legal normalmente tiene la calidad de causante, pero que no está obligado a enterar el crédito tributario, por encontrarse en condiciones de privilegio o franquicia.

En este orden de ideas y siguiendo la jurisprudencia aplicable así como la legislación vigente la Universidad Nacional Autónoma de México, es sujeto del impuesto sobre nominas en el Distrito Federal de acuerdo a lo siguiente:

El artículo 47 del Código Financiero del Distrito Federal establece que: La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, las entidades paraestatales, los prestadores de servicios públicos concesionados de carácter federal o local y, en general, cualquier persona o institución oficial o privada, aun cuando de conformidad con otras leyes o decretos no estén obligados a pagar contribuciones o estén exentos de ellas, deberán cubrir las que establezca este Código, con las excepciones que en el mismo se señalan. Y al no estar exceptuada por el mismo Código, la Universidad Nacional Autónoma de México, debe pagar el impuesto sobre nóminas como causante que le corresponda, de acuerdo al Código Financiero del Distrito

Federal⁹¹, el cual expresa que: se encuentran obligadas al pago del impuesto sobre nóminas, las personas físicas y morales que, en el Distrito Federal, realicen erogaciones en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado, independientemente de la designación que se les otorgue. Para los efectos de este impuesto, se considerarán erogaciones destinadas a remunerar el trabajo personal subordinado, las siguientes:

- I. Sueldos y salarios;
- II. Tiempo extraordinario de trabajo;
- III. Premios, primas, bonos, estímulos e incentivos;
- IV. Compensaciones;
- V. Gratificaciones y aguinaldos;
- VI. Participación patronal al fondo de ahorros;
- VII. Primas de antigüedad;
- VIII. Se deroga.
- IX. Comisiones, y
- X. Pagos realizados a administradores, comisarios o miembros de los consejos directivos de vigilancia o administración de sociedades y asociaciones.

4.2.2. Objeto.

El Objeto del Impuesto son las erogaciones en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado, independientemente de la designación que se les otorgue.

⁹¹ Artículo 178 del Código Financiero del Distrito Federal.

4.2.3. Base.

La base del Impuesto sobre Nóminas es la totalidad de las erogaciones en dinero o en especie que realicen las personas físicas o morales por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado.

4.2.4. Tasa o Tarifa.

La tasa⁹² para el cálculo del Impuesto sobre nóminas es del 2% la cual se aplica a la totalidad de las erogaciones realizadas en dinero o en especie que realicen las personas físicas o morales por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado.

4.2.5. Época de Pago.

Se realiza de forma mensual y se pagará mediante declaración, en la forma oficial aprobada, que deberá presentarse a más tardar el día diecisiete del mes siguiente al que se trate.

4.3. Consideraciones jurídicas respecto a la sujeción de la Universidad Nacional Autónoma de México al Impuesto sobre Nóminas.

Una vez hecho un análisis acerca de los temas tratados en este y los anteriores capítulos es necesario exponer cuales son las consideraciones jurídicas para determinar la sujeción de la Universidad Nacional Autónoma de México al Impuesto sobre Nóminas del Distrito Federal y poder hacer las afirmaciones siguientes:

⁹² Artículo 180 del Código Financiero del Distrito Federal.

a) La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública-**organismo descentralizado del Estado**-dotado de plena capacidad jurídica que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura⁹³. Por lo tanto la Universidad Nacional Autónoma de México, es sujeto de derechos y obligaciones, parte del Estado, aunque autónomo, ya que no se encuentra fuera de la organización política y jurídica del Estado Mexicano, y es en razón de esto que esta sujeto a las leyes federales y locales y más aun emite actos de autoridad, y se le reconoce como autoridad en el juicio de amparo siendo sus actos de autoridad impugnables como se puede apreciar en la siguiente tesis de jurisprudencia:

UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.

Las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados que forman parte de la administración pública y, por ende, integran la entidad política a la que pertenecen, esto es, la Federación o la correspondiente entidad federativa; además, se encuentran dotadas legalmente de autonomía, en términos del artículo 3o., fracción

⁹³ Artículo 1° de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que gozan de independencia para determinar por sí solas, supeditadas a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que presten, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio, destacando que en la ley en la que se les otorga la referida autonomía, con el fin de que puedan ejercerla plenamente, se les habilita para emitir disposiciones administrativas de observancia general. En ese tenor, una vez que un gobernado cumple con los requisitos que le permiten adquirir la categoría de alumno previstos en las respectivas disposiciones legislativas y administrativas, incorpora en su esfera jurídica un conjunto específico de derechos y obligaciones, por lo que la determinación mediante la cual una universidad pública autónoma lo expulsa, o por tiempo indefinido le impide continuar disfrutando de dicha situación jurídica, constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo, ya que se traduce en el ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra a subordinación, que tiene su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional y que implica un acto unilateral, lo cual hace innecesario acudir a los tribunales ordinarios para que surtan efectos las consecuencias jurídicas impuestas por el órgano decisor sin el consenso del afectado.

b) La Universidad Nacional Autónoma de México, tiene facultad de autogobierno y organización pero ello, no lo excluye de cumplir con las disposiciones legales emitidas por los órganos facultados para emitirlos, porque si así fuera estaría en una excepción respecto de otros entes y organismos del estado Mexicano lo cual resulta inconcebible en nuestro sistema de organización jurídica delimitado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo cual se pone de manifiesto en la siguiente tesis:

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. LA AUTONOMÍA DE QUE GOZA NO LA EXCLUYE DE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES QUE CONFORMAN EL ESTADO DE DERECHO.

La autonomía de que goza la Universidad Nacional Autónoma de México significa que queda en libertad de nombrar a sus autoridades, elaborar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, así como administrar su patrimonio sin la injerencia del Estado, pero tal albedrío no puede extenderse al grado de suponer que la institución no está sujeta al régimen jurídico del país, es decir, que pueda conducirse con absoluta independencia, ya que ello podría provocar anarquía y arbitrariedad; por lo que si entre la diversidad de actos emitidos por los funcionarios universitarios se encuentran aquellos que reúnen los atributos esenciales del proceder autoritario, como la unilateralidad, imperatividad y coercitividad, que se traducen en la posibilidad de actuar sin el consenso de los particulares y aun en contra de su voluntad imponer sus determinaciones, dichos actos son susceptibles de ser analizados a través del juicio de

amparo, y la sentencia que se pronuncie, cualquiera que sea su sentido, dejará intocada la autonomía de la Universidad, ya que obviamente podrá continuar ejerciendo la libertad de autodirigirse, con la única salvedad de que como ente integrante de nuestra sociedad deberá respetar los derechos constitucionales que rigen en nuestro país; consecuentemente, los actos de la Universidad Nacional Autónoma de México que ostentan las cualidades para considerarlos como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, pueden ser examinados a través de éste, sin perjuicio de la autonomía de que goza tal institución.

c) El Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión e integrante de la Federación cuenta con autoridades legalmente constituidas y reconocidas en el Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos siendo estas el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia, cada uno con sus propias facultades y atribuciones las cuales ya han sido expuestas, y como producto de estas facultades se encuentra expedir el Código Financiero del Distrito Federal el cual contiene disposiciones tributarias aplicables en el territorio del Distrito Federal y dentro del cual se encuentra la Universidad Nacional Autónoma de México, razón por la cual debe sujetarse a esas disposiciones de carácter local como persona moral que realiza erogaciones por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado. Y para reafirmar dicha aseveración se cita la siguiente tesis de jurisprudencia correspondiente a la Quinta Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Apéndice de 1954 Tomo: Tesis: 557 Página: 1026

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

d) En el Código Financiero del Distrito Federal el artículo 47, define respecto de los entes del Estado la sujeción como sujetos pasivos de las obligaciones tributarias contempladas en el propio Código, aun y cuando en alguna otra ley cualquiera que sea su naturaleza, no estén obligados al pago de contribuciones o estén exentas de ellas, contemplando excepciones siempre que el mismo Código Financiero del Distrito Federal, no reconociendo ninguna otra hipótesis de excepción que la señalada.

Por su parte, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 115 fracción, IV segundo párrafo, en el cual dice: Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

IV. El Impuesto sobre Nóminas y la Universidad Nacional Autónoma de México.

Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Esto con relación y fundamento en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se señala que: "...Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución; el cual ordena: Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y 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..." De lo transcrito y en un análisis general de los citados artículos significa que para el establecimiento de exenciones solo las leyes locales y especiales que regulen las contribuciones aplicables en ese ámbito espacial pueden otorgar exenciones.

e) En este orden de ideas la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, al establecer en su artículo 17 (" Los ingresos de la universidad y los bienes de su propiedad, no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales. Tampoco estarán gravados

los actos y contratos en que ella intervenga, si los impuestos, conforme a la ley respectiva, debiesen estar a cargo de la universidad"), una exención de naturaleza eminentemente fiscal invadiendo la esfera local para establecer exenciones ya que una ley federal de naturaleza distinta a la fiscal, no puede establecer ese tipo de privilegios ni invadir una competencia local, aunque el fin que se persiga sea de un carácter esencialmente social y de beneficio para una institución que cumple con uno los fines mas nobles y de justicia social como lo es la cultura y educación ya que la exención, debería estar considerada en la legislación local para que fuera aplicable, en este sentido también el Poder Judicial de la Federación ha emitido una tesis con el registro 231902, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1988, p. 753, aislada, Administrativa.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, NATURALEZA FISCAL DE LA. EXENCIÓN DE IMPUESTOS Y REGIMEN DE NO SUJECCIÓN A RELACION TRIBUTARIA. SUS DIFERENCIAS.

En atención a lo que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, es **obligación** de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que determinan las leyes. A la vez, el artículo primero del Código Fiscal Federal, reitera igualmente, que todas las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos, conforme a las leyes fiscales respectivas. Con base en las

prescripciones expuestas, al coincidir la situación jurídica particular de un individuo con la hipótesis general y abstracta contenida en una ley de carácter impositivo, surgen de inmediato entre él y el Estado relaciones de índole tributaria, es decir, al subsumirse la actividad de un gobernado en la previsión general y abstracta detallada en un ordenamiento de carácter fiscal, nace una relación jurídica tributaria que lo liga con el Estado. Ahora bien, no toda relación jurídica tributaria genera un crédito fiscal a cargo del sujeto pasivo y exigible por la autoridad exactora, pues el propio legislador, ya en la ley del tributo o en otras disposiciones, puede crear mecanismos de excepción a dicha obligación tributaria. Uno de esos mecanismos es la exención. La exención de un gravamen es aquella figura jurídica tributaria por virtud de la cual, conservándose los elementos de la relación jurídica tributaria (sujetos, objeto, cuota, tasa o tarifa) se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o sujetos imponibles, por razones de equidad, conveniencia o política económica. Esta figura de excepción se constituye como **una situación de privilegio que debe estar expresamente señalada por la ley, su existencia no se deduce; su interpretación es estricta**⁹⁴, es decir, exactamente en los términos

⁹⁴El maestro Augusto Fernández Sagardi señala que: "El Legislador ha equiparado la "aplicación estricta" con un método de interpretación jurídica, lo que es erróneo. La aplicación estricta no es un método de interpretación sino un resultado de la interpretación. Los resultados de la interpretación (literal, gramatical, lógica, histórica, histórico-evolutiva, sistemática, teleológica) pueden ser extensivos, estrictos o restrictivos. Es el sentido que el interprete atribuye a la norma. Así, será extensivo cuando, después de aplicar los métodos

en que se encuentra redactada; su aplicación es siempre a futuro, es temporal y subsiste hasta en tanto no se modifique o derogue la disposición que la contiene. Distinta de la figura de la exención se encuentra aquella que la doctrina nacional denomina de no sujeción a la relación tributaria, pues esta

de la hermenéutica jurídica, se extiende el contenido de la voluntad del Estado objetivada en la norma; restrictivo si la restringe (como el CFF de 1983) y estricta cuando ni se extiende ni se restringe, sino que le da el verdadero alcance de la norma. En opinión de la SCJN; a la cual nos adherimos, se admite la interrelación de preceptos de distintas leyes cuando de determinar el sentido y alcance de una norma tributaria se trata, puesto que forman parte de un sistema normativo al que no le son ajenas. Con esto estamos diciendo que la interpretación de las normas fiscales admiten cualquier método que la hermenéutica jurídica pone al alcance del intérprete, con la condición, que no de aplicaciones extensivas o restringidas al precepto”.

Fernández Sagardi Augusto Comentarios y anotaciones al Código Fiscal de la Federación, México, Sicco, 2004, p.18.

Siendo aplicable la tesis con el registro 207014, Octava Época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, tesis 315, página 506. **LEYES FISCALES. LA INTERPRETACION SISTEMATICA DE SUS NORMAS NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE INTERPRETACION Y APLICACION ESTRICTA Y DE LEGALIDAD QUE RIGEN EN DICHA MATERIA.** Si bien es cierto que la interpretación y aplicación de las normas impositivas es estricta, también es cierto que resultaría imposible interpretar cada precepto considerándolo fuera del contexto normativo del que forma parte, ya que de ser así, cualquier intento estricto de interpretación resultaría infructuoso para determinar el sentido y alcance de las normas. Toda norma requiere de una interpretación, aunque sea literal, sin importar su rango, ya sea constitucional, legal, reglamentario, contractual o de cualquier otra índole, y un principio de hermenéutica obliga a interpretar los preceptos jurídicos en función a los demás que integran el ordenamiento al que pertenecen, y en función a los demás ordenamientos que integran un determinado régimen jurídico; sin que ello implique que en materia impositiva una interpretación estricta pero al fin y al cabo interpretación, vaya a obligar al sujeto pasivo de la norma tributaria al pago de contribuciones no establecidas en las leyes fiscales. En consecuencia, interrelacionar las normas de manera sistemática no viola el principio de interpretación y aplicación estricta que rige la materia fiscal, ni el principio de legalidad que prevalece en dicha materia, de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, constitucional.

última supone que, por virtud de una determinación expresa del legislador, se sustrae de la relación jurídica tributaria alguno de los elementos que la componen. Difiere de la exención pues mientras aquella figura hace desaparecer a la relación jurídica tributaria al privarla de uno de sus elementos esenciales, ésta crea un régimen de excepción con independencia de la relación tributaria de la cual ha emanado, es decir, la relación entre el sujeto activo y el sujeto pasivo que surge al momento de verificarse fácticamente el supuesto hipotético general de la ley en un caso concreto sigue existiendo, mas, por disposición expresa del propio legislador, el entero no se verifica pues se está exento de pago, no habrá crédito fiscal que exigir del causante ya que, aunque se han dado los supuestos legales de generación, otra figura jurídica exime su pago. Por su lado, la no sujeción de relación tributaria no supone la existencia de la relación vinculante, pues tal relación tributaria no puede existir ya que jurídicamente ha sido retirado uno de los elementos que la componen. Tal es la naturaleza fiscal de la Universidad Autónoma Metropolitana al disponer el artículo quinto de la ley orgánica que la creó, que sus ingresos y bienes no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales. Ahora bien, cuando la Ley sobre Tenencia o Uso de Vehículos, vigente en el año de mil novecientos ochenta y siete, ha dispuesto en su artículo segundo que, "La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, deberán

pagar el impuesto que establece esta ley, con las excepciones que en la misma se señalan, aun cuando de conformidad con otras leyes o decretos no estén obligados a pagar impuestos federales o estén exentos de ellos", no ha hecho otra cosa sino reintegrar, para la figura de la no sujeción a relación tributaria, al objeto gravable ausente y, en el caso del régimen de exención, reincorpora la obligación de pago del tributo cuyo entero no se realizaba; en tales condiciones, la Universidad Autónoma Metropolitana sí es causante del impuesto vehicular, al reintegrarse, por disposición del legislador federal, la relación jurídica tributaria entre ella y el Estado, en esa particular materia.

Aun más cuando este privilegio ha sido derogado⁹⁵ mediante la Ley de Ingresos de la Federación⁹⁶ para el ejercicio fiscal 2006 el cual dice que : "Se derogan las disposiciones que contengan exenciones, totales o parciales, o consideren a personas como no sujetos de contribuciones federales, otorguen tratamientos preferenciales o diferenciales en materia de ingresos y contribuciones federales, distintos de los establecidos en el Código Fiscal de la Federación, ordenamientos legales referentes a organismos descentralizados federales que prestan los servicios de seguridad social, Decretos Presidenciales, Tratados Internacionales y las leyes que establecen dichas contribuciones, así como los reglamentos de las mismas.

⁹⁵ En la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1985 es donde por primera vez se reforma para quedar en los términos actuales.

⁹⁶ Artículo 18 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.

Lo dispuesto en el párrafo anterior también será aplicable cuando las disposiciones que contengan exenciones, totales o parciales, o consideren a personas como no sujetos de contribuciones federales, otorguen tratamientos preferenciales o diferenciales en materia de ingresos y contribuciones, federales, se encuentren contenidas en normas jurídicas que tengan por objeto la creación de organismos descentralizados, órganos desconcentrados y empresas de participación estatal...". Y es en esta última expresión "cuando las disposiciones que contengan exenciones, totales o parciales, o consideren a personas como no sujetos de contribuciones federales, otorguen tratamientos preferenciales o diferenciales en materia de ingresos y contribuciones, federales, se encuentren contenidas en normas jurídicas que tengan por objeto la creación de organismos descentralizados" donde la Universidad Nacional Autónoma de México, esta incluida en la redacción del artículo 18 de la Ley de Ingresos por lo cual le es aplicable en razón de que en la ley que la crea se le otorga la no sujeción de impuestos así como su naturaleza de organismo descentralizado.

Lo cual también repercute en el ámbito local, ello porque al existir una ley especial fiscal federal que deroga la no sujeción en materia federal, y siguiendo el principio jerarquía de leyes si en el orden federal quedo derogada esa disposición y en la ley especial local, que en el caso del Distrito Federal, es el Código Financiero no reconoce esa exención y más aún de manera expresa desconoce ese tipo de exenciones que contengan cualquier disposición en ese sentido sea del orden federal o local sería un desacierto lógico jurídico que el ámbito local siguiera teniendo vigencia

cuando a nivel Federal se derogaron dichas disposiciones. Teniendo esto, sustento además en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Diciembre de 2000. Tesis: 2a./J. 112/2000. Página: 418

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. EL BENEFICIO TRIBUTARIO QUE ESTABLECE EN SU FAVOR EL ARTÍCULO 17 DE SU LEY ORGÁNICA FUE DEROGADO MEDIANTE EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1985, POR LO QUE TAL INSTITUCIÓN CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN EL JUICIO DE AMPARO LOS NUMERALES DE LAS POSTERIORES LEYES DE INGRESOS, QUE EN TÉRMINOS GENERALES DEROGAN LAS DISPOSICIONES QUE CONTEMPLAN BENEFICIOS DE LA NATURALEZA MENCIONADA.

Si bien es cierto que el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México en su texto original dispone que los ingresos de la universidad y los bienes de su propiedad no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, también lo es que tal dispositivo fue derogado por el artículo 14 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de mil novecientos ochenta y cinco, al establecer en su primer párrafo que: "Se derogan las disposiciones que concedan exenciones de impuestos o derechos federales, excepto las exenciones señaladas en las leyes que establecen dichos impuestos y derechos y las previstas en el Código Fiscal de la Federación.", ya que, con independencia de las distinciones meramente doctrinales entre exención y no sujeción,

debe estimarse que la voluntad del legislador plasmada en este último numeral fue la de dejar sin efectos todo beneficio tributario contenido en normas diversas al Código Fiscal de la Federación y a las leyes que regulan en forma específica los impuestos federales, sin que obste a ello el hecho de que las leyes de ingresos de la Federación o la citada ley orgánica puedan considerarse como leyes generales o especiales aplicables al caso concreto, pues al no existir disposición constitucional alguna que delimite el ámbito de regulación que corresponde a una u otra ley federal, o que establezca jerarquía entre ellas, queda a juicio del legislador federal establecer, modificar o derogar las diversas hipótesis jurídicas del ordenamiento legal federal. En tal virtud, resulta inconcuso que el referido beneficio tributario fue desincorporado en forma definitiva de la esfera jurídica de la mencionada universidad desde el año de mil novecientos ochenta y cinco en que entró en vigor la ley de ingresos en cita, por lo que aquélla carece de un derecho subjetivo que pueda verse afectado por los preceptos de las posteriores leyes de ingresos que en términos similares derogan las disposiciones que contienen beneficios de esa índole, lo que lleva a concluir que dicha universidad no tiene interés jurídico para controvertir a través del juicio de amparo la constitucionalidad de estos últimos dispositivos, los que ya no le generan menoscabo alguno.

f) Desde nuestro punto de vista una solución para acabar con todo tipo de polémicas y debates respecto del pago de

contribuciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, sería el reconocimiento tanto en el ámbito federal como en el local, de la no sujeción de impuestos contenida en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México⁹⁷, pero dentro de todas y cada una de las leyes fiscales especiales y no como se hizo dentro de una ley de carácter federal que tuvo como fin la creación de el más importante organismo descentralizado del Estado, el cual cumple con uno de los fines mas nobles del Estado que es la Educación.

⁹⁷ **ARTÍCULO 17.-** Los Ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad, no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales. Tampoco estarán gravados los actos y contratos en que ella intervenga, si los impuestos, conforme a la Ley respectiva, debiesen estar a cargo de la Universidad. La Universidad Nacional Autónoma de México gozará de la franquicia postal para su correspondencia oficial y de los privilegios que disfrutaban las oficinas públicas en los servicios telegráficos.

CONCLUSIONES

1. La potestad tributaria como atribución del Estado es y debe ser ejercida por el Poder Legislativo Federal o Local según sea el caso bajo las premisas que dicta el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo este el fundamento en nuestro sistema tributario para el cobro de las contribuciones a todos los sujetos obligados.

2.- Solo mediante ley como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pueden imponerse contribuciones por el poder legislativo para cubrir el gasto público.

3.- Los términos de no sujeción y exención no son sinónimos para determinar privilegios fiscales, en el primero, determinados supuestos o sujetos por disposición expresa del legislador no están contemplados por el hecho imponible, es decir el sujeto se mueve por fuera del hecho imponible y al no realizarse este, no ha nacido deber alguno, en el segundo se determinan los hechos o personas sujetos en las disposiciones respectivas de manera general sin embargo en

las mismas se les excluye a determinados supuestos o personas, que de no estar declarada la exención en la ley de que se trate, estarían obligados a contribuir.

4. En el Distrito Federal existen dos competencias legislativas la del Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, esto de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque la Ciudad de México es la sede de los Poderes Federales, teniendo en materia impositiva la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la Potestad Tributaria para imponer las contribuciones.

5. El Distrito Federal por mandato constitucional cuenta con autoridades locales a semejanza de los poderes de las Entidades Federativas, con facultades para hacer cumplir sus determinaciones en el ámbito territorial de su competencia.

6. La Universidad Nacional Autónoma de México por disposición de su Ley Orgánica, es una corporación pública-**organismo descentralizado del Estado**-dotado de plena capacidad jurídica que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y

problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura.

7. La Universidad Nacional Autónoma de México, como parte integrante del Estado es sujeto del régimen legal establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe actuar supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado.

8. La Universidad Nacional Autónoma de México es de acuerdo al Código Financiero del Distrito Federal, sujeto del Impuesto sobre Nóminas en razón de que en el cuerpo de esta Ley, no se encuentra el régimen de no sujeción alguna a su favor, además de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no limita la facultad de los Estados para establecer las contribuciones ni reconoce regímenes de no sujeción.

9. Para poder reconocer la labor con la que cumple con nivel de excelencia que la hacen colocarse entre las mejores del mundo, con lo cual consume su función encomendada en el artículo primero de su Ley Orgánica, la Universidad Nacional Autónoma de México, dentro de las legislaciones locales o

federales en materia tributaria es necesario que el legislador apoye y fomente la cultura a través del reconocimiento de la no sujeción de la Universidad Nacional Autónoma de México, en razón de que este régimen, terminaría con las múltiples controversias entre las autoridades fiscales del Distrito Federal, respecto del impuesto sobre nóminas y la Universidad Nacional Autónoma de México, la cuales sin duda le representa erogaciones materiales y humanas siendo esto perjudicial tanto para las haciendas como para la propia institución que desvía su atención para resolver problemas no académicos o científicos.

10. La Universidad Nacional Autónoma de México requiere que el reconocimiento de su régimen de no sujeción sea realizado por todas y cada una de las entidades federativas de la Republica así como de la Federación para que pueda seguir cumpliendo con la misión para la cual fue creada lo cual le ha valido a esta y a sus egresados tan múltiples premios y reconocimientos de los que ha sido objeto tanto a nivel nacional como internacional, empero también necesita ese reconocimiento del Estado Mexicano y de los tres niveles de gobierno para que continúe con la labor tan fundamental que le esta encomendada que es la educación de excelencia.

BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús y otros. Manual de Derecho Tributario, Porrúa, México, 2005, 337 p.p.
- 2.- DE IBARROLA, Antonio. Cosas y Sucesiones, 8ª Ed. Porrúa, México, 1996, 1063 p.p.
- 3.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario, Limusa-Noriega, 4ª Ed; México, 2003, 223.p.p.
- 4.- DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, 19 Ed; México, 2001,1001 p.p.
- 5.- CALVO NICOLAU, Enrique. Tratado del Impuesto Sobre la Renta, Themis, México, 1996, 245 p.p.
- 6.- CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco. Introducción al Estudio del Derecho Fiscal, 2ª Ed; Porrúa, México, 1997, 413 p.p.
- 7.- CARRANCO ZÚÑIGA Joel. Régimen Jurídico del Distrito Federal. Porrúa, México, 2000, 305 p.p.
- 8.- CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional, 4ª Ed; Oxford University Press, México, 2000, 690 p.p.
- 9.- CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal, 2ª Ed.; Iure México 2002, 413 p.p.
- 10.- CARRASCO IRIARTE, Hugo. Diccionario de Derecho Fiscal, Oxford, México, 1998, 543 p.p.
- 11.- CAZORLA PRIETO, Luis Maria. El Derecho Financiero y Tributario en la Ciencia Jurídica, Aranzadi, España, 2002, 208 p.p.

12.- COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DEL DISTRITO FEDERAL DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS. Reforma Constitucional en materia del Distrito Federal. Porrúa, México, 2003, 295 p.p.

13.- CUEVA, Arturo de la. Derecho Fiscal. Porrúa, México, 1999, 331 p.p.

14.- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, FERNANDEZ Y CUEVAS, José Mauricio, Coaut., COMPAÑ G., Maria del Carmen, Coaut., MIGUEL CALZADO, Ma. Jesús de, Coaut. Derecho Fiscal, UNAM México 1991, 139 p.p.

15.- FERNÁNDEZ SAGARDI Augusto Comentarios y Anotaciones al Código Fiscal de la Federación, Sicco, México, 2004, 543 p.p.

16.- FERREIRO LAPATZA, José Juan. Curso de Derecho Financiero Español, Vol. III Derecho Tributario(Parte Especial: Sistema Tributario. Los tributos en particular). 22ª Ed; Marcial Pons, Madrid, 2000, 146 p.p.

17.- FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Publicas Mexicanas, 32ª Ed; Porrúa, México, 1996, 525 p.p.

18.- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alfonso. La Justicia Tributaria en México, Jus, México, 1992, 413 p.p.

19.- JARACH, Dino. El Hecho Imponible. Ed. Revista de Jurisprudencia Argentina S.A. Buenos Aires, 1943, 238 p.p.

20.- JARACH, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario. 2ª Ed; Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, 238 p.p.

21.- LOMELI CEREZO. Margarita. Derecho Fiscal Represivo, 3ª Ed; Porrúa México, 1998, 251 p.p.

22.- MEHL, Lucien. Elementos de Ciencia Fiscal, Bosch, España, 1964, 352 p.p.

23.- PAREDES MONTIEL, Marat y RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. El principio de reserva de ley en materia tributaria, Porrúa, México, 2001, 307 p.p.

24.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, 4ª Ed; Oxford México, 2000, 339 p.p.

25.- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel; GARCÍA DE LA MORA, Leonardo, coaut, Lecciones de Derecho Financiero y Tributario, Centro de Estudios Financieros, España, 2002, 330 p.p.

26.- ORRANTIA ARRELLANO, Fernando A. Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal. 2ª Ed; Porrúa, México, 2001, 294 p.p.

27.- PÉREZ DE AYALA, José Luis; PÉREZ DE AYALA BECERRIL, Miguel, coaut. Fundamentos de Derecho Tributario, 5ª Ed; Editoriales de Derecho Reunidas, España, 2002 418 p.p.

28.- PÉREZ BECERRIL, Alonso. Política e Impuestos, Porrúa, México, 2003, 221 p.p.

29.- PONCE GÓMEZ Francisco. Derecho Fiscal, 7ª Ed; Banca y Comercio, México, 2002, 367 p.p.

30.- REBOLLEDO HERRERA. Oscar. Introducción al Derecho Fiscal, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, 2002, 171 p.p.

31.- RODRIGUEZ LOBATO Raúl. Derecho Fiscal, 2ª Ed; Harla, México, 1986, 303 p.p.

32.- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, 2ª Ed, Porrúa, México, 2001, 597 p.p.

33.- SÁNCHEZ PIÑA, José de Jesús. Nociones de Derecho Fiscal, 6ª Ed; Pac, México, 2000, 192 p.p.

34.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Distribución Constitucional de Competencias para Decretar Impuestos, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1999, 149 P.P.

35.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN; TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia tributaria 1986-2000, Suprema Corte de Justicia de la Nación; Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2001, 720 p.p.

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SISTA, México, 2006.

2.- Código Fiscal de la Federación, SISTA, México, 2006.

3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, SISTA, México, 2006.

4.- Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México Comentada y Concordada, UNAM, México, 2001.

5.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, SISTA, México, 2002.

6.- Suprema Corte De Justicia de la Nación IUS Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Poder Judicial de la Federación, México junio 1917- junio 2005.

PAGINAS INTERNET

www.transparencia.unam.mx/InfpresCon/EstadoRes.htm.