

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ENEP ARAGON



REGIMEN FINANCIERO DE LA FEDERACION MEXICANA,
POR CUANTO A LOS IMPUESTOS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JOSE GERARDO JAIME ELENO
MEXICO, D. F. 1981



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E.

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS	6
A) LA FEDERACION MEXICANA	6
B) LOS TRIBUTOS EN EL MUNDO	11
C) LOS TRIBUTOS EN MEXICO	18
CAPITULO II. LOS INGRESOS EN EL ESTADO MEXICANO	25
A) IMPUESTOS	26
1.- DEFINICION	29
B) NATURALEZA JURIDICA DE LOS IMPUESTOS.	32
C) ELEMENTOS DE LOS IMPUESTOS	37
1.- SUJETOS	37
2.- OBJETO	53
D) DIFERENCIA ENTRE LOS IMPUESTOS Y	57
1.- DERECHOS	57
2 - PRODUCTOS	59
3 - APROVECHAMIENTOS	61
CAPITULO III. APLICACION DE LOS IMPUESTOS A LA SATIS-	
FACCION DE LAS NECESIDADES DE LA FEDERA-	
CION MEXICANA...	61

	PAG.
A) LOS EGRESOS DE LA FEDERACION MEXICANA	64
B) NECESIDAD DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS	66
C) LA LEY DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS	69
1.- NATURALEZA JURIDICA	72
D) GASTOS PUBLICOS	80
1.- DEFINICION DE GASTO PUBLICO	80
2.- SIGNIFICACION DE GASTO PUBLICO	83
 CAPITULO IV. INVERSIONES DEL ESTADO MEXICANO	 85
A) EMPRESAS ESTATALES	87
B) EMPRESAS PARAESTATALES	89
C) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	91
D) FIDEICOMISOS DEL ESTADO MEXICANO	94
E) LA DEUDA PUBLICA	96
1.- NATURALEZA	96
2.- POR QUE SE PRESENTA	98
3.- SU NECESIDAD	99
 CONCLUSION	 101
 BIBLIOGRAFIA	 102

I N T R O D U C C I O N

I N T R O D U C C I O N

El Régimen Financiero del Estado Moderno es complicado, por las actividades que realiza. Por eso al iniciar el estudio debemos precisar conceptos que guardan entre sí profundas relaciones, y a que todos ellos tienen como objeto conocer la actividad de la Hacienda Pública pero que al mismo tiempo tienen grandes diferencias.

Estos conceptos son: Finanzas Públicas, Derecho Financiero, Derecho Fiscal y Economía Política.

Las Finanzas Públicas son de reciente creación, ya que su origen no se remonta más allá de la Revolución Francesa; anteriormente esta importante actividad del Estado se encuadraba dentro de la economía política, pero al ir adoptando caracteres propios, se separó de esta ciencia para constituir una disciplina autónoma.

“La ciencia de las Finanzas Públicas, es el conjunto de ordenamientos técnicos a que queda sujeta la actividad del Estado, o de cualquier otro organismo público encaminado a la obtención de los recursos económicos indispensables para la satis-

facción de sus necesidades propias y de la colectividad ..."¹

De acuerdo con este concepto, encontramos que los --- principios técnicos a que está sujeta la actividad financiera -- se dirigen a proporcionar al ente público, los medios necesa -- rios para procurarse los recursos económicos así como las for-- mas más adecuadas de hacer las erogaciones en beneficio de la-- colectividad.

Cabe señalar que el Estado para realizar las activi-- dades concretas y atender las necesidades sociales del creci -- miento, necesita de elementos pecuniarios para producir, obten -- er y aplicar los satisfactores que vayan a llenar las necesida -- des sociales en todo el ámbito del Estado.

"El Derecho Financiero, es el conjunto de normas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momen -- tos: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas -- clases de recursos, en la gestión o manejo de bienes patrimonia -- les y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que al ejercicio de dicha activi -- dad se establecen entre los diversos órganos y los particula -- res, ya sean deudores o acreedores del Estado. "

 (1) M. Vera Zúñiga, "Naciones de Derecho Administrativo", pág. 196

De acuerdo con esta definición, el Derecho Financiero comprende dos partes fundamentales: una que se refiere a las reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado o de cualquier otro poder público (Federación Entidades Federativas, etc), y otra que se refiere a la aplicación correcta, por parte de los poderes públicos, de sus ingresos. La primera parte comprenderá las reglas de acuerdo con las cuales se deben establecer los impuestos, los procedimientos de percepción, los efectos que en la economía general pueden producir, la segunda parte estudiará el procedimiento técnico que debe seguirse para obtener el mejor aprovechamiento de los recursos del Estado.

"El derecho fiscal podemos conceptuarlo como la parte más importante del derecho financiero, que contiene una serie de normas jurídicas que se encargan de regular la determinación y cobro de los créditos a cargo de los particulares y a favor del Estado, así como las demás situaciones derivadas de los mismos, cuando se encuentran en base de la aplicación de una ley tributaria ..."³

"La economía política la conceptuamos como la ciencia que tiene por objeto el estudio de la producción, distribución y consumo de la riqueza nacional, contando con la intervención

.....
 (2) ... De la Garza Francisco "Derecho Financiero Mexicano Pág. 174"

directa e indirecta del Estado para resolver las necesidades -- del grupo social ..."⁴

Como podemos ver la economía política como ciencia -- ha recibido innumerables definiciones. Se ha dicho también que es la ciencia que estudia el comportamiento humano en el comercio, ya que actividades como la compra, el pago de impuestos, -- la percepción de salarios, el crédito y otras similares se consideran como actos de comercio.

En realidad, al tratar de encontrar una definición -- adecuada nos encontramos, con definiciones que pecan de estrechas o de amplias así al manifestar que la economía es la ciencia de los precios o la ciencia de la riqueza, nos muestran definiciones estrechas, ya que un gran número de fenómenos netamente económicos no tienen relación con el concepto de precio -- y parece arbitrario hacerla descansar sobre el concepto de riqueza.

(4) Mtz. Vera op. cit. pág. 198

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS.

LA FEDERACION MEXICANA

Antes de entrar en detalles con respecto al sistema federal, haremos una breve exposición de las formas de gobierno anteriores al régimen federal, y así vemos que la primera de ellas es la Monarquía:

"La Monarquía es el gobierno típico de un individuo. El poder supremo radica en una sola persona que es el monarca o rey"⁵

No es el único caso en que el poder sea ejercido por uno sólo; pero sí es la forma más típica del mismo y lleva consigo, de ordinario, una tradición histórica reforzada por su carácter hereditario, que hace que el monarca tenga esa calidad, la calidad de rey, a título propio, no como un órgano o representación de la colectividad, sino como alguien que tiene inherente a su propia persona la dignidad real.

La sucesión hereditaria es una de las características de la Monarquía, pues aún cuando existen ejemplos de Monarquía -

(5) Porrúa Pérez F. "Teoría del Estado" pág. 460 s.s.

electiva, como es el caso del estado del Vaticano, no obstante, la característica típica de la Monarquía es precisamente que -- sea hereditaria y no electiva.

Las particularidades de la transmisión hereditaria -- las fijan las leyes de los Estados. Una desventaja que se señala a la Monarquía hereditaria es la circunstancia de que la sucesión recaiga fatalmente en los descendientes, que con frecuencia no tienen las dotes que son necesarias para gobernar.

Así mismo, otra de las cualidades de la Monarquía, es que ésta puede ser absoluta o constitucional. En el primer caso, el rey se encuentra colocado en una situación superior a la --- constitución; es el único titular de la soberanía. En la Monarquía Constitucional, el rey se encuentra sujeto a las disposiciones constitucionales; está bajo la ley y además de él existen otros órganos que ejercen la soberanía.

La segunda forma de gobierno que analizaremos es la - república, en la que la jefatura del estado puede atribuirse a una sola persona o a un conjunto de ellas y su designación, en forma más o menos restringida, es electiva, así como también ésta puede ser directa cuando como por ejemplo, en algunos cantones suizos, la población participa en las tareas estatales personalmente, reuniéndose en asambleas para elaborar leyes, nombrar magistrados, etc. De la misma forma existe el principio de

que la soberanía radique en el pueblo, afirmándose que su ejercicio es delegado por el mismo en los gobernantes siendo ésta - la forma indirecta de la república en donde el pueblo sólo se limita a designar a sus gobernantes.

Ahora bien, por lo que respecta al régimen federal -- podemos ver que la palabra "Federación", etimológicamente implica alianza o pacto de unión, y proviene del vocablo latino "Foedus", que se traduce como "pacto de unión o alianza". De lo anterior, debe concluirse que un "estado Federal es una entidad - que se crea a través de la composición de entidades o estados-- que antes estaban separados sin ninguna vinculación o dependencia entre ellos ..."⁶

Por lo que respecta a la formación federativa en México, podemos ver que ésta se desarrolló en un proceso inverso, -- al que suelen llamársele "centrifugo".

Las colonias españolas de América, y especialmente -- la Nueva España, no gozaron de autonomía en lo que a su régimen interior se refiere. Sus órganos de gobierno eran designados -- por la metrópoli y, concretamente, por el rey, en quien se centralizaban las tres funciones estatales. Como supremo legislador, el monarca español expedía los ordenamientos orgánicos y - funcionales de las colonias, concentrando en su persona, además

(6) Burgoa J. "Derecho Const. Méx." pág. 459.

los poderes judicial y administrativo, que eran ejercidos en su nombre por funcionarios o cuerpos colegiados que él mismo designaba.

Como se vé, políticamente el imperio español era una entidad central. Las partes que integraban ese todo formaban -- una unidad jurídico-política sin autonomía interior y dependiendo directamente de la metrópoli. Esta situación experimentó notables cambios en la Constitución política de Cádiz de 1812. En este ordenamiento se reconoció una especie de autarquía a las -- provincias coloniales y se investió a sus órganos representativos, que eran las diputaciones, con facultades para gobernarlas interiormente. De esta guisa, la concentración del poder en la persona del monarca sufrió una descentralización gubernativa, -- al otorgarse en la mencionada Constitución la autonomía provincial, que entrañó la génesis del federalismo.

Desde la mencionada Constitución de 1812, las diputaciones provinciales defendieron perseverantemente los derechos que dicho ordenamiento les concedía, propugnando, durante más -- de dos lustros, su reconocimiento definitivo en el régimen jurídico-político del México independiente. Los esfuerzos tenaces -- que desplegaron en ese sentido las diputaciones provinciales, -- aunados a una tendencia emulativa del sistema constitucional -- de los Estados Unidos, culminaron con el establecimiento del régimen federal consignado en la Constitución de 1824 y en el do-

cumento que le sirvió de antecedente inmediato, o sea, el acta de 31 de enero de 1824.

Independientemente de su génesis histórico-político, que puede desarrollarse, el Estado Federal presenta determinadas características jurídicas que es menester precisar.

a).- Un territorio propio, constituido como unidad -- por la suma de los territorios de los treinta y un Estados que conforman la República Mexicana, tal como lo dispone el artículo 42 Constitucional.

b).- Una población que dentro del Estado miembro forma la población propia del mismo, con derechos y deberes de ciudadanía, en relación con la entidad local. Esa población de los Estados miembros tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal. En relación con el Estado Federal, los pobladores del Estado miembro, también tienen derechos y deberes específicos, tales como las garantías individuales que se enumeran en nuestra Constitución.

c).- Una sola soberanía: El poder supremo es el de el Estado Federal; los Estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y calidades que la misma Constitución les atribuye.

d).- La personalidad del Estado Federal es única: en el plano internacional no representan papel alguno, los estados miembros. El Poder Legislativo Federal, ordinariamente se compone de dos Cámaras: Una de diputados, compuesta por trescientos-diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta cien diputados según el principio de representación proporcional, (Art. 52 Const.), y otra de senadores, siendo los senadores los representantes de los Estados miembros.

LOS TRIBUTOS

El gérmen de la Hacienda Pública se encuentra ya en el primitivo derecho del botín del clan de la aldea.

"Siempre que existan comunidades que hayan de satisfacer necesidades propias, existirán también métodos para hacer que los miembros de la comunidad presten su contribución material a la satisfacción de esas necesidades comunes ..."⁷

No obstante, la forma de dichas contribuciones ha experimentado múltiples cambios en el transcurso de la historia. -- Del mismo modo, que la configuración de las finanzas públicas -

 (7) Schomolders G. "Teoría General del Impuesto", pág. 3 Ediciones de Derecho Financiero, Madrid 1962.

en su más amplio sentido ha sido condicionada primordialmente-- por la magnitud y peculiaridad de las tareas comunitarias, asimismo las modificaciones, desarrollo o decadencia de las diferentes contribuciones públicas son un reflejo de las vicisitudes de la actividad estatal.

En la antigüedad, la hacienda sólo comienza a desarrollarse notablemente, a partir de las monarquías del antiguo -- oriente, (Babilonia, Egipto, etc.); las necesidades financieras causadas por la guerra, la corte y la actividad constructora,-- contribuyeron a que la administración fiscal ocupara a veces el puesto más destacado dentro de la administración estatal. Su -- centro era el tesoro, al cuál confluyen las contribuciones recaudadas, en su mayor parte en especie. Los relieves egipcios y los documentos babilónicos, nos dan una idea bastante exacta -- de la importancia y variedad de los tributos, cuya administración, que en la primera época fué descentralizada y a menudo -- encomendada a la organización religiosa, con el tiempo se vió-- sometida a un proceso de enérgica centralización. Se formó un-- cuerpo de funcionarios que, sirviéndose de los recursos de la-- contabilidad, determinaban exactamente las obligaciones fiscales de cada súbdito; el catastro y el registro fiscal ayudaron también a la fijación de las bases tributarias.

Por lo que respecta a la cultura griega, podemos decir que ésta no contaba inicialmente con técnicas recaudatorias

tan avanzadas, como las de los babilonios.

Los gastos públicos eran relativamente pequeños en -- los primeros tiempos de la historia griega, produciéndose casi sólo en ocasión de fiestas o solemnidades religiosas especiales así como con motivo de edificaciones o construcciones públicas, a excepciones de los casos en que éstas eran costeadas por ciudadanos pudientes en servicio honorífico a la ciudad. (liturgias).

Las principales características de este tipo de contribuciones eran entre otras:

a) Su carácter básicamente voluntario, es decir, no había quien obligara a los contribuyentes a efectuar su pago;

b) Su imposición era predominantemente indirecta por lo que su recaudación no estaba confiada a órganos estatales, -- sino a los particulares, que se arrendaban para cobrar los impuestos, dependiendo su salario, del monto de las recaudaciones cobradas, (sistema de arrendamiento).

Así como en el plano político Roma fué la heredera -- del Estado-ciudad, así también en el aspecto financiero del nuevo imperio mediterráneo incorporó los progresos de la Hacienda Griega. También ahora al pasar de la economía natural a la eco-

nomía monetaria, las contribuciones públicas comienzan a adquirir relieve en forma de aduanas o derechos de aprovechamiento, a los que se añaden en épocas de anomalía el impuesto de capitación y el impuesto sobre el patrimonio.

La política financiera del imperio romano no se caracteriza sin embargo, por los impuestos interiores, sino por la explotación fiscal de los nuevos territorios conquistados y de los pueblos sometidos; es precisamente Roma la que ofrece el ejemplo típico de una economía estatal fundada en contribuciones estables sobre los pueblos vencidos.

La tributación del ciudadano romano se desarrolla con escasa pujanza: puede obligársele únicamente al pago del "tributum", contribución ocasional análoga a la eisfora griega. Los ingresos sirven para el pago de las tropas; al aumentar los ingresos de los territorios conquistados, el tributum se recaudaba cada vez con menor frecuencia, apareciendo por última vez en el año 167 A. C.

Por lo que respecta a las exacciones existentes en épocas posteriores, como es en la Edad Media, hace falta hacer una breve exposición sobre la organización económica y política imperante. En lo político, el último momento de unidad de la Europa Occidental cristiana, se realizó en el imperio de Carlomagno, quien pudo transmitir la corona imperial a su hijo, Luis

el Piadoso, en el siglo V de nuestra era. Pero a partir de entonces ocurre una desmembración del Imperio, al mismo tiempo - que un acrecentamiento del poder de los grandes señores, al grado de que el Rey llegaba ser sólo un noble más, a veces con autoridad inferior a la de los condes pues la realidad era que negaban su autoridad, aún cuando reconocían teóricamente, su jerarquía superior.

Las escasas necesidades estatales se cubren en su mayor parte con aportaciones voluntarias en especie. El patrimonio de la Corona continúa siendo la principal fuente de los ingresos del soberano.

El vasallo tenía para con su señor obligaciones que pueden dividirse en dos grupos: las relativas a la prestación de servicios personales y las relativas a las prestaciones económicas.

Entre las personales estaba la del servicio militar-- que consisten en acompañar al señor a la guerra; también tenía la obligación de permanecer de guardia en el castillo del señor y la de alojar en su casa a los visitantes de su señor.

Entre las prestaciones de carácter económico estaban las ayudas en dinero, convirtiéndose en subsidios en época posterior. El vasallo vendía su feudo, debía obtener la aproba-

ción del señor y pagar un impuesto, que a veces era de tres -- años de renta.

Los siervos tenían dos clases de obligaciones; una -- consistente en la prestación de servicios personales y las --- otras de carácter económico.

Entre las de carácter económico pueden señalarse las siguientes: la capitación que era un censo que se pagaba por cabeza, generalmente cada año; el formariane o servidumbre matrimonial que era una cantidad que se pagaba por el siervo o sierva que se casaba con persona extraña al feudo, siendo esta cantidad normalmente muy elevada, en cambio, cuando se casaban dos personas del mismo feudo, el censo era insignificante; la manomuerta, que era el derecho del señor para apoderarse de la herencia de sus siervos cuando éstos morían sin dejar hijos. Los colaterales no tenían derecho a heredar, y si el señor autorizaba que percibieran la herencia, debían pagar un crecido rescate, a lo que se llamaba "derecho de relieves".

En estos derechos feudales podemos observar que se -- encuentra el origen de diversos impuestos que existen en la actualidad, como por ejemplo, en las prestaciones de carácter personal, se fueron sustituyendo con el tiempo por prestaciones en dinero, los impuestos sobre transmisiones hereditarias han subsistido hasta nuestros días.

Esta circunstancia de encontrar en los derechos feudales el origen de algunos de los impuestos en la actualidad, nos han obligado a hacer esta somera revisión histórica para centrarnos en el objeto de nuestro tema de estudio.

LOS TRIBUTOS EN MEXICO

LOS TRIBUTOS ENTRE LOS AZTECAS

Los tributos que existían en los aztecas o mexicas, - pueden dividirse en dos grandes grupos:

a).- TRIBUTOS IMPUESTOS A LOS PUEBLOS SOMETIDOS A LOS MEXICAS:

En esta categoría, había dos maneras de organización tributaria, la primera era la de los pueblos sometidos por la fuerza de las armas, en este caso, eran los que se cobraban con la intervención del calpexis (mayordomos o cobradores de los -- tributos), nombrados por los mexicas. También en este caso, se les permitía a los pueblos vencidos, elegir libremente a su gobernador, conservando su completa autonomía e independencia en su régimen propio, o por el contrario, recibían señor o tecu -- htli, por nombramiento de quien los había conquistado.

Los tributos que estaban obligados a pagar los pueblos sometidos a los aztecas eran de dos tipos:

El primero de los tributos era en especie o mercancía, esta clase de tributos era señalada según los tributos de cada-

provincia, su población, su riqueza "los pueblos tributaban según se encontraran en tierras frías o calientes, casi todos --- ellos tenían la obligación de contribuir con diverso tipos de mantas, fechas e incluso con hombres para la guerra ..."⁸

Para dar una idea de las cantidades que se tributaban se hace la exposición siguiente:

Cihuatlán: pagaba 400 cargas de algodón;

Cuatochco: 1600 cargas de algodón;

Altán: 1200 cargas de algodón;

Xivacoac: 800 cargas de algodón;

Tlatelolco: 40 canastos de cacao molido;

Xilotepec daba águilas vivas y cada tributo trafa --
unas 3 ó 4 veces.

... las armaduras enumeradas en la matrícula de tributos, llegaban a 683 una sola, con su específico chinalli uno de los adornos más preciosos, que eran de plumas finas"⁹

La segunda clase de tributos eran aquéllos a que se--
encontraban obligados a prestar los vecinos de los propios pue-
blos vencidos, en la mayoría de las provincias conquistadas se-
dejaba a los señores naturales de ella, además de sus usos, s --
costumbres y maneras de gobierno.

(8) (9) MEXICO A TRAVEZ DE LOS SIGLOS, TOMO I, pán. 527 1978.

El monto total del tributo señalado, lo repartía el señor del país por ciudades y pueblos, éstos por individuos o gremios.

Las épocas señaladas para el pago, variaban según la naturaleza de los tributos, generalmente se pagaban cada 80 días, o sean, 4 meses mexicanos, o ya sólo 2 veces al año, ó 3- ó 4, dividiéndose en este último caso los 18 meses del año en la siguiente forma: 5-2-4-5.

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

TRIBUTOS INTERNOS QUE DEBERIAN DE PAGAR LOS PROPIOS MEXICANOS:

Eran de 3 clases:

- a.- El que pagaban a sus señores naturales;
- b.- El tributo religioso;
- c.- El tributo de tiempo de guerra;

En general, podemos decir que los indios mexicanos no conocían la propiedad en su concepción clásica. La organización de ésta correspondía a la clasificación social, pues entre ellos también, la posesión de la tierra era la base de la pre-

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

Los tributos religiosos debían ser obtenidos para el sostenimiento y gastos de reparación de los templos, y para --- ello, tenían dedicadas grandes extensiones de tierras, las que llamaban teotlalpan o tierra de los dioses.

Los reyes cuidaban de aumentar éstas rentas, y de los pueblos conquistados, una parte quedaba tributaria del pueblo y otra del rey.

Así mismo, los pueblos sometidos a los aztecas tenían la obligación de seguirlos en la guerra, a cuyo efecto, se le señalaba la gente con la que debía de contribuir.

Igualmente, a nadie le valía excusa ni pretexto para exceptuarse del pago de los tributos; si pobre, debía de trabajar; si enfermo, esperaba que sanase; los exactores perseguían a todos con la mayor crueldad, teniendo facultad inclusive de venderlos como esclavos a los insolventes.

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

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

Así mismo, las ramas mencionadas anteriormente se encontraban divididas en cuatro grupos o clases:

1.- Se llamaban ingresos propios y servían para cubrir los gastos del virreynato;

2.- Se denominaban remisibles, por que sus productos líquidos se remitían a la metrópoli;

3.- Se conocían con el nombre de particulares por estar destinadas a objetos especiales.

4.- Se las conocía con el nombre de ajenas, por no pertenecer al erario, teniendo el gobierno solo el encargo de facilitar su buena administración.

Así mismo, podemos ver que existen infinidad de clasificaciones de los ingresos durante el virreynato, pero éstas solo nos sirven para determinar el destino de los fondos.

Ahora bien, en época posterior, vemos que con el grito de dolores y con los progresos que hizo la insurrección las rentas vicerroyales una decadencia inesperada, las muchedumbres corrían abandonando los campos, los trabajadores y artesanos die-

ron reposo a sus cotidianas tareas. Faltaron brazos a la agricultura, seguridad al comercio, fábricas y minas, se vieron paralizadas en sus productos y en sus rendimientos.

Ante éste detrimento de los ingresos, se unió el aumento de los gastos motivados por las dotaciones del ejército para ponerlo en pie de guerra, costo de provisiones y pertrechos, teniendo que recurrir el gobierno virreynal a consumir todos sus recursos y a levantar empréstitos, pedir donativos y aumentar los impuestos. El sistema rentístico quedó por completo desequilibrado, complicándose con la inmoralidad y corrupción de los empleados y defraudadores, substituyéndose la prosperidad de la minería, el comercio y la agricultura, con el abandono de la primera, la paralización de la segunda y la destrucción de la tercera.

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

La Federación, durante ésta época, se reservaba siempre, las rentas más juinosas apovada por la constitución, que prohibía a los Estados gravar las ramas destinadas a ésta.

La prosperidad económica de los últimos años del Porfirismo, hizo posible entonces la desaparición de las alcaballas.

C A P I T U L O I I

LOS INGRESOS EN EL ESTADO MEXICANO.

C A P I T U L O II

LOS INGRESOS EN EL ESTADO MEXICANO

IMPUESTOS.

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

Una de las maneras por virtud de las cuáles, el Estado Mexicano se procura recursos, es por medio del establecimiento y fijación de impuestos, que se realiza por el Poder Público ejercitando una prerrogativa inherente a la soberanía, de tal manera que la obligación de cubrirlo no constituye una obligación contractual ni regida por las leyes civiles, sino una carga establecida por decisión unilateral del Estado, sometida exclusivamente a las normas del Derecho Público.

Ahora bien, la forma en que se decretan tales impuestos, es elaborando la Ley de Ingresos de la Federación, que al decir de Maestro Francisco de la Garza, "no es más que una mera lista de conceptos por virtud de los cuáles, puede percibir ingresos el Gobierno, sin especificar, salvo casos excepcionales,

Los elementos de los diversos impuestos que en la -- misma se señalan, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor ...¹⁰

Pero, ¿qué se entiende por impuesto?. Para responder a la interrogante anterior, podemos ver que es frecuente usar las voces contribución, tributo y subsidio como sinónimos de impuesto, pero, existe entre ellos diferencias:

CONTRIBUCION: Es un término genérico que designa "to da aportación a obra, o la consecución de un fin, sea voluntario o forzosa, mientras que el impuesto, como su mismo nombre lo indica, es una cierta prestación obligatoria que el Poder-- Público exige, y por lo tanto, una especie de contribución."¹¹

TRIBUTO: La palabra tributo, es de origen latino, y se usó en la época feudal para señalar las prestaciones pecuniarias de los vasallos, en reconocimiento del señorío.

SUBSIDIO: La palabra subsidio, aunque designa también un concurso económico, significa algo transitorio, especie de subvención o socorro, que puede ser voluntario.

Por lo que respecta al significado y definición de -

(10) Fco. de la Garza, Ob. Cit. pág. 332

(11) Rancés, Diccionario de la Lengua Española, Pág. 406.

impuesto, la Real Academia de la Lengua Española nos dice "Impuesto es un tributo o carga que para cada individuo para contribuir con los gastos públicos del Estado...."-12

Eheberg, define al impuesto en los siguientes términos: "Los impuestos son prestaciones, hoy por hoy, por lo regular en dinero, al Estado y demás Entidades de Derecho Público, que las mismas reciben en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas generalmente en forma unilateral y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas ..."-13

Nitti, define a los impuestos de la forma siguiente: "El impuesto es una cuota, parte de la riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de Derecho Administrativo, para ponerlos en condición de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas ..."-14

Vitti di Marco dice: "El impuesto es una parte de la renta de el individuo, que el Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos necesarios."-15

Finalmente, nuestra investigación define a los impuestos

(12) De la Garza Ob. cit. págs. 347-48-49.

(13) a (15). Flores Javala, Ernesto "Elemento de Finanzas Públicas Mexicanas" Porrúa, 1979.

tos en el Artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación en los siguientes términos:

"Impuesto son las prestaciones en dinero o en especie, que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales, para cubrir los gastos-públicos..."¹⁶

De la definición anterior, encontramos las siguientes características:

I.- El impuesto, dice la definición, "es una prestación..." ¿Que quiere decir la ley cuando establece que el impuesto es una prestación?. Con ésta palabra pretende oponer -- el concepto de impuesto como prestación, al concepto de derecho como contraprestación, y significar fundamentalmente, que a cambio de la cantidad que el particular entrega al Estado, -- por concepto de impuesto, no percibirá algo concreto. Esto explica en gran parte, la resistencia del particular al pago de los impuestos: paga sin compensación alguna, por éso la Ley le llama "PRESTACION".

II.- Impuesto, son las prestaciones en dinero o en especie.. " Esto significa que no pueden ser considerados como impuestos los servicios personales obligatorios como el servi-

(16) Flores Zavala Ernesto. "Elemento de Finanzas Públicas Mexicanas". Porrúa, 1972

cio militar, es decir para que una prestación pueda ser considerada como impuesto, debe ser en dinero o especie, no en servicios.

Esto no es general, ya que en la actualidad, todos los impuestos se pagan en efectivo, aunque en el ramo de la -- Minería, se encuentra la excepción que confirma la regla.

III.- Impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley ..."

De lo que podemos decir, que el Estado no puede cobrar impuesto alguno que no se encuentre considerado en la Ley de Ingresos, o establecido previamente por alguna ley, promulgada por el Ejecutivo Federal, o de poder legislativo.

IV.- "Impuesto son las prestaciones en dinero o especie que fija la ley con carácter general y obligatorio". Es decir, en el Estado Mexicano, no tendrán carácter de aplicación, leyes, cuya esfera de obligatoriedad no sea general, así mismo, vemos que el pago del impuesto no queda a la voluntad del particular, es el Estado unilateralmente, el que impone la obligación de hacerlo y puede, por lo mismo ejercer la coacción que sea necesaria para costreñirlo a que cumpla con su obligación.

Por ésta razón, el Estado puede obtener el pago del crédito fiscal por medio de la facultad económico-coactiva, o -- también, puede establecer sanciones, para el que no cumpla con su obligación, retener las cosas gravadas, perseguirlas, obligar a terceros a proporcionar los datos necesarios para el control del impuesto, exigir la colaboración de los funcionarios públicos, y de los que tengan fé pública, etc.

V.- "Impuesto son las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales...": En esta parte, se contem -- plan no sólo a los individuos, como entes unitarios, sino tam -- bién a las uniones de individuos que se congregan para realizar un determinado fin, siendo esta parte, un complemento del inciso IV, en donde se habla de que los impuestos tendrán carácter general ..."

VI.- Impuesto son las prestaciones en dinero y en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos ..."

Siendo que para el sostenimiento de la organización -- y funcionamiento del Estado, es necesario que éste realice gas -- tos, y como los impuestos son la fuente principal de recursos -- del mismo, éstos deben de estar destinados para que el Estado --

pueda realizar las tareas que se le han encomendado, ya que como la misma definición lo señala, el impuesto se destinará a cubrir los gastos públicos, y este concepto es correcto, porque todos los gastos que justificadamente realice el Estado Mexicano, son gastos públicos.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS IMPUESTOS

Examinar el fundamento del impuesto, es inquirir cuál es, o cuál sea la causa de ése derecho del Estado para que los ciudadanos vengán obligados a entregar parte de sus ingresos, a fin de atender a los gastos públicos. En principio, el fundamento inmediato de ésa obligación tributaria es la Ley; ahora bien, la cuestión es si el Estado dicta leyes impositivas, cuál es su funcionamiento. Este fundamento no es otro que la necesidad, ya que siendo necesarios los fines del Estado y redundando en bien de todos, los gastos públicos se precisan medios materiales para realizarlos, y el Estado como sus organismos, no cuentan por sí, con los indispensables, por lo que es forzoso que los ciudadanos se los suministren, tanto más que por tratarse de fines o servicios comunes.

Ahora bien, la naturaleza jurídica de los impuestos--
la encontramos en los siguientes Artículos.

Artículos Constitucionales: Artículo 31: Son obliga--

ciones de los Mexicanos:

Fracción IV.: "Contribuir para los gastos públicos -- asf de la Federación, como del Estado y Municipios en que resi-- dan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las le yes..."

En éste artículo, se establece la obligación general- que tenemos los mexicanos de contribuir al gasto público de la - manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; Esta - obligación deriva de la necesidad de dotar al Estado Mexicano de los medios suficientes para que satisfaga las necesidades públi- cas o sociales a su cargo. Ella es la obligación general en mate- ria contributiva; la obligación de cubrir un impuesto derivado - de actos particulares ejecutados por los causantes y que coinci- den con la situación que la ley señala como hecho generador del- crédito fiscal.

II.- ART. 73: "El Congreso tiene facultad:

Fracción VII: Para imponer las contribuciones necesari- as a cubrir el presupuesto ..."

De lo anterior se colige, que el citado ordenamiento- dispone que el Congreso de la Unión, debe discutir y aprobar las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto.--

o sea, que la exigibilidad de un impuesto debe derivar de una -- ley expedida por el propio Poder Legislativo, tal como lo señala la segunda parte de la definición establecida en el art. 2o. del Código Fiscal.

III.- ART. 74: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Fracción IV: Aprobar el presupuesto anual de gastos-- discutiendo primero las contribuciones, que a su juicio deben de cretarse para cubrir aquél ..."

De aquí se desprende que si anualmente deben discu -- tirse y aprobarse las contribuciones necesarias para cubrir el-- presupuesto, las leyes, tanto la general de ingresos como las es peciales de impuestos tienen periodicidad de un año, al cabo del cuál, automáticamente dejan de producir sus efectos, a tal grado que si en la ley de ingresos se omite un impuesto que el año anterior ha estado en vigor, y por este simple hecho se considera-- que en el año fiscal siguiente no debe aplicarse la ley especial que sobre el particular haya regido.

[V.- ART. 115.

Fracción I: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que seña--

len las legislaturas de los Estados, y que en todo caso, serán-- las suficientes para atender a las necesidades municipales..."

De aquí se desprende que el Municipio no puede fijar-- por sí los impuestos, si no son fijados por las legislaturas de-- los Estados, y el Municipio solo tiene la facultad de recaudar-- los, es decir, su facultad sólo es contributiva subordinada.

Teniendo en cuenta la diferencia explicada, podemos-- decir, que la Federación y las Entidades locales tienen sobera-- nía tributaria plena.

En nuestra Ley Fiscal, encontramos, propiamente dicho el fundamento de los impuestos, en el artículo 2o. que a la le-- tra dice:

ART. 2o. "Son impuestos, las prestaciones en dinero - o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos ..."

Como podemos ver, en concordancia con lo dispuesto -- por la Fracción IV, de la artículo 31 Constitucional, termina di -- ciendo este ordenamiento, que estas prestaciones deben destinar-- se exclusivamente a los gastos públicos.

De la interpretación de los anteriores preceptos, se-

derivan las siguientes deducciones:

Primera: Todos los mexicanos tenemos la obligación de contribuir:

Segunda: Las contribuciones deben destinarse exclusivamente a cubrir los gastos públicos:

Tercera: Tienen derecho a cobrar contribuciones, tres tipos diferentes de entidades públicas:

- a).- La Federación.
- b).- Las Entidades Federativas.
- c).- Los Municipios.

Cuarta: Las contribuciones deben de ser proporcionales y equitativas, es decir, estas contribuciones deben de estar en relación directa con la capacidad económica del contribuyente y con la naturaleza de las actividades que realice.

Quinta: Para que los entes Públicos antes enumerados puedan tener derecho a cobrar contribuciones, es absolutamente necesario que una disposición tanto formal como legalmente material, los autorice a ello, y Sexta: Que estas contribuciones deben ser las necesarias a cubrir el presupuesto, o en otras palabras, en México, no se pueden decretar contribuciones que vayan a destinarse a otros fines distintos que no sean cubrir los gas-

tos públicos, conforme al presupuesto de Egresos, que previamente ha sido aprobado por el Congreso de la Unión.

ELEMENTOS DE LOS IMPUESTOS

1.- SUJETOS:

El primer elemento que interviene en una relación tributaria es el sujeto. El sujeto es de dos clases, o mejor dicho, en toda relación tributaria intervienen dos sujetos: Un sujeto-- Activo y un sujeto Pasivo.

En el derecho financiero existe un sólo sujeto activo investido de soberanía financiera directa: El Estado. Lo que significa que solamente el Estado ejerce esa soberanía que no le es investida por delegación, pues ella no es sino un aspecto, de -- los más importantes del poder de imperio originario que tiene -- el Estado en la manifestación de sus funciones dirigidas hacia -- el logro de las finalidades políticas nacionales y de la protección de los intereses colectivos o individuales.

Son sujetos activos de la relación tributaria "porque tienen el derecho de exigir el pago de los tributos ..."

El sujeto activo de la obligación tributaria o fiscal presenta aspectos característicos que no encontramos en ningún --

otro tipo de obligación, ya que en ésta, la calidad de sujeto activo sólo puede recaer en un organismo público que posee una autonomía financiera directa otorgada por la ley, y que en consecuencia tiene facultades suficientes para poder declarar que el crédito fiscal ha nacido, para poder determinar su cuantía, para exigir su pago y para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución en este orden de ideas, se llama sujeto activo, "al ente público encargado de exigir, con base en las disposiciones legales, el pago voluntario o coactivo del crédito fiscal"... 17

En épocas históricas pasadas, había otros entes --- (por ejemplo la Iglesia, algunas comunidades religiosas, etc.)- que gozaban de una soberanía financiera directa no derivada del Estado. Hoy todavía esto ocurre en algunas Universidades, pero se puede considerar que en estos casos, se trata de una implícita concesión estatal, que prohíbe, o hace directamente, los cobros de esas entidades en el momento en que lo creyera oportuno.

En los Estados Federales, como ya lo señalamos anteriormente, los gobiernos de las entidades federativas poseen soberanía financiera directa que ejercen con plena independencia del poder central con las limitaciones impuestas por la Constitución; sin embargo, tales limitaciones no implican una facultad

(17) Martínez Vera R., Ob. Cit. pág. 205

tad de autorizar o de vetar del gobierno Federal, sino una norma objetiva que el Gobierno mismo está obligado a observar.

Además del Estado hay otros sujetos activos de la relación tributaria, que tienen una soberanía financiera subordinada en un doble sentido; bien porque cuando el Estado no la ejerce directamente, la soberanía dimana de una delegación general-- que el Estado ha hecho por vía legislativa, bien porque efectivamente los sujetos activos de que se trata pueden establecer y cobrar tributos sólo en la medida y entre los límites específicamente fijados por el Estado. Es así cuando a los particulares -- mediante una concesión se les concede la facultad de aplicar y determinar su monto: facultad no autónoma que deriva de un acto unilateral del Estado y que puede ser ejercida sólo dentro de -- los límites de la concesión misma, que para esos fines no es un acto bilateral, ejemplo: el cobro del impuesto al Valor agregado que se autoriza cobrar a los comerciantes, impuesto que posteriormente se le entrega a la S.H.C.P.

Lo que distingue los tributos pagados a los órganos-- mencionados en primer término de las otras contribuciones que no son de naturaleza coactiva, es su obligatoriedad de la que deriva, su eventual cobro directo, con privilegios propios del Estado

Si nos preguntamos cuáles son las atribuciones jurídi

cas del Estado y de sus otros órganos o entidades delegados, en su calidad de sujetos activos de la relación tributaria obligatoria, debemos distinguir una vez más las dos categorías de sujetos. En tanto que la facultad del Estado se caracteriza por su autonomía, la competencia de los entes delegados, sólo aparentemente es autónoma, porque su actividad siempre es un reflejo de la voluntad estatal, que se manifiesta en sentido positivo (instrucciones a los órganos o entidades delegadas para que actúen de una manera determinada) y en sentido negativo (facultad para que los órganos o entidades delegadas, actúen libremente sólo dentro de los límites prefijados). Con esto no negamos la existencia de un marco dentro del cuál los organismos independientes puedan exteriorizar una voluntad propia, pero sí ponemos de relieve el hecho esencial que en su origen, ésta manifestación de voluntad no es libre, está vinculada por la obligatoriedad de normas limitativas impuestas por una voluntad extraña.

Debemos subrayar por otra parte, que sus órganos financieros del Estado, no pueden actuar como lo hace cualquier acreedor en el dominio del derecho privado, renunciando, por ejemplo, cuando así lo quiera, a la determinación de un tributo a cargo de un contribuyente.

En nombre del Estado sus órganos financieros tienen, en efecto, competencia para actuar de conformidad con las leyes

vigentes exigiendo la ejecución de la obligación tributaria dentro de los límites fijados por esas leyes. Solamente una ley --- constitucionalmente válida podría suspender o limitar la calificación de un tributo. La renuncia no autorizada por la ley a exigir el pago de un tributo a un contribuyente o a un grupo de contribuyentes, sería contraria, desde un punto de vista general, - a los principios técnicos o constitucionales que rigen a los Estados Modernos, y desde un punto de vista particular, a los preceptos concretos del derecho positivo, que exigen que todos los ciudadanos contribuyan a los gastos públicos en proporción a su patrimonio: en las disposiciones de las leyes tributarias siempre se encuentra una orden dirigida a todos los contribuyentes, - o un precepto aplicable a todos los objetos imponibles.

Sólo en casos de calamidades que aqobian a algunas regiones, o generalizándose casos especiales que merezcan especial atención existe una facultad que dimana de la soberanía financiera y de la responsabilidad política del estado para renunciar a exigir la ejecución efectiva de la obligación por parte de los - contribuyentes.

Esto ocurre con frecuencia, normalmente mediante la -- publicación de una ley o un decreto presidencial.

SUJETOS PASIVOS.

Sujeto pasivo es "la persona que legalmente tiene la obligación de pagar el impuesto ..."¹⁹. Martínez Vera, en su obra de Derecho Administrativo define al sujeto pasivo como "aquella persona física, moral o unidad económica que jurídicamente está obligada a satisfacer la prestación ..."²⁰

Nuestra legislación fiscal, define a los sujetos pasivos en el Artículo 13 del Código Fiscal en los siguientes términos:

"Sujeto pasivo de un crédito fiscal, es la persona física o moral, mexicana o extranjera que de acuerdo con las leyes está obligada al pago de una prestación determinada al Fisco Federal ..."²¹

El sujeto pasivo es considerado por la ley tributaria con varias cualidades y atributos, entre los cuales tenemos.

(19) Martínez López J. Luis, "Derecho Fiscal Mexicano" Páñ. 232

(20) Martínez Vera Bonello, Ob. cit. nán. 207

(21) Código Fiscal de la Federación, páq. 5

Tratándose de personas físicas o morales, frecuentemente, en cada caso el tributo se presenta de manera distinta:

Hay impuestos que gravan exclusivamente a las personas físicas y otros que por el contrario, afectan sólo a las personas morales, por ejemplo: tratándose de personas físicas tenemos el impuesto sobre la renta.

Además por lo que respecta a las personas físicas, -- hay que establecer si el derecho tributario exige el requisito de la capacidad jurídica y en caso afirmativo, cuál es su naturaleza.

Sobre la capacidad jurídica del sujeto pasivo, existen tres tesis: la primera establece que para juzgar de la capacidad del sujeto deben aplicarse las normas del derecho privado; la segunda considera que debe estar sometido a normas especiales de derecho tributario y la tercera sostiene que el de la capacidad es uno de los conceptos jurídicos fundamentales que por haber sido elaborados y formulados en el derecho privado no pierden la posibilidad de ser aplicados útilmente en todo el campo del derecho. En nuestro campo del derecho tributario, al no encontrar normas especiales sobre la capacidad, vemos que éste se remite para tal efecto a lo establecido en el derecho común.

El Derecho Privado ha formulado la teoría de la capa-

cidad jurídica en la siguiente forma: "La capacidad jurídica se distingue en capacidad de derechos propiamente dicha y capacidad de obrar. Aquella consiste en la capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones: ésta en la capacidad de adquirir y ejercitar por sí los derechos, en asumir por sí obligaciones. La primera presupone sólo las condiciones naturales de existencia; la segunda, la capacidad de querer, por eso todos los hombres están dotados de la capacidad de derechos, en tanto que la capacidad de obrar la tienen sólo aquéllos que se encuentran en ciertas condiciones naturales o jurídicas".²²

En nuestra legislación fiscal, como se hizo notar al analizar la definición de impuesto, vimos que para que exista la calidad de sujeto pasivo, y, por lo mismo, la obligación principal correspondiente, en principio, basta la capacidad de derechos, porque la obligación tributaria no se deriva de la voluntad de los individuos sino del imperativo de la ley y por lo mismo carece de importancia que el sujeto tenga o no capacidad de obrar.

Otras cualidades del sujeto pasivo, no indiferentes al derecho tributario, son entre otras:

El sexo, que se considera en relación con tributos --

 (22) Trueba Urbina, "Derecho Civil de las Personas" Tomo I, páo. 146, edit. Porrúa. 1976.

compensatorios de la exoneración de algunos servicios persona -- les exclusivamente a cargo de individuos del sexo masculino: --- ejemplo, la prestación del servicio militar. Lo establecido en -- el Artículo 8o. fracc. 1a. de la Ley del Impuesto sobre heren -- cias y legados del año de 1940 en donde se concede una reducción del 10% a la cónyuge concubina, es también otro ejemplo.

La Edad influye en las relaciones tributarias no sólo porque el menor de edad es un incapaz y puede quedar comprendido en lo que hemos dicho sobre incapacidad, sino también porque -- ciertos impuestos requieren que la persona tenga determinada --- edad para que pueda ser sujeto pasivo, o bien por que se conce-- den, en virtud de la edad, ciertos desgravamientos.

El estado civil influye en las relaciones tributarias ya sea por el carácter del soltero o casado, por el grado de parentesco.

Anteriormente hubo en nuestro país un impuesto sobre los célibes que se cobraba normalmente a los hombres, impuesto -- establecido por la legislatura del Estado de Tamaulipas, mismo-- que fué derogado porque la Suprema Corte de Justicia de la Na -- ción, lo declaró violatorio de la Constitución.

En la actualidad, el estado civil de las personas tie -- ne relativa importancia para el cobro de los impuestos, por no --

decir que ninguna.

La nacionalidad es uno de los elementos más importantes en las relaciones tributarias. Es uno de los factores en los que se basa la sujeción personal, es decir, el derecho del Estado para gravar a un sujeto, cualquiera que sea el origen de su capital o de su renta, sin embargo, la obligación de pagar impuestos es, en principio, igual para nacionales y extranjeros, los primeros están obligados principalmente por su nacionalidad y secundariamente por los otros conceptos de sujeción: domicilio, origen de la renta, etc. Los segundos en virtud del domicilio, o porque se realizan en la República Mexicana los actos gravados, o en ella tienen estos actos sus efectos jurídicos o económicos o en ella tienen sus capitales, o porque en ella se encuentran las fuentes de la renta.

Hay casos de desgravamiento para extranjeros, por ejemplo, cuando se exceptúa de impuesto a las Naciones Extranjeras en caso de reciprocidad y cuando se exceptúa a los representantes y agentes diplomáticos de Naciones Extranjeras de los impuestos personales y aduanales, también en caso de reciprocidad.

La ocupación, arte u oficio del individuo tiene influencia en la relación tributaria, especialmente en los impuestos personales. El impuesto sobre la renta, que entre nosotros fué cédular hasta el año de 1964, gravaba con distintas cuotas -

a los sujetos, según la actividad que diera origen a su renta,-- comprendía por ejemplo, en la Cédula I, a los comerciantes; en la II a los industriales; en la III, a los agricultores; en la IV, a los empleados asalariados, etc.

La actual Ley del Impuesto sobre la Renta, establece diferente tratamiento a las rentas derivadas del comercio de la industria, de la agricultura, del trabajo y del capital.

El domicilio es uno de los elementos más importantes del sujeto pasivo por las siguientes razones:

a.- El domicilio de una persona sirve para fundar el derecho de un país. para gravar la totalidad de la renta o del capital, cualquiera que sea el lugar de origen y la nacionalidad del sujeto;

b.- En los Estados Federales sirve para determinar -- que entidad local y municipio tienen derecho a gravar;

c.- Sirve para determinar ante qué oficina el sujeto debe cumplir con las obligaciones fiscales;

d - Sirve para fijar qué oficina es la que puede intervenir para la determinación, percepción y cobro de los créditos fiscales y para el cumplimiento de las obligaciones secunda-

rias que corresponden al Estado.

e.- Para determinar el lugar en que deben hacerse al-
sujeto las notificaciones, requerimientos de pago y demás dili-
gencias que la ley ordena que se practiquen en el domicilio del-
causante.

Así mismo, podemos ver que existen discrepancias en-
tre los estudiosos de nuestra legislación fiscal, respecto a si
ella distingue entre domicilio y residencia. Ciertos ordenamien-
tos como la Ley del Impuesto sobre la Renta, parecen usa esos --
conceptos como sinónimos y de ello algunos peinsan que el Dere-
cho Tributario Mexicano no distínque entre domicilio y residen-
cia.

En virtud de que el Código Fiscal guarda silencio al-
respecto es necesario acudir supletoriamente a lo dispuesto por
el Código Civil para el D.F., aplicable en materia federal para-
toda la República.

En efecto, el citado ordenamiento define el domicilio
en el Capítulo I, Título Tercero, Artículo 29 en los siguientes-
términos:

"El domicilio de una persona física es el lugar en --
donde reside con el propósito de establecerse en él, a falta de-

éste, el lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios y a falta de uno y del otro, el lugar en que se halle ...²³

El artículo 30 del mismo ordenamiento, señala: Se --- presume el propósito de establecerse en un lugar, cuando se resida por más de seis meses en él.

El artículo 31 reconoce la existencia de un domicilio legal al decir: "El domicilio legal de una persona es el lugar - en donde la ley le fija su residencia para el ejercicio de sus- derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, aunque de hecho no esté ahí presente ..."²⁴

De lo anterior se colige que el citado ordenamiento, - acepta que una persona puede ir a residir a un lugar por un pe- ríodo mayor de seis meses sin perder su actual domicilio, con el sólo hecho de notificarlo a la autoridad municipal en donde tie- ne su domicilio.

Por consiguiente, el maestro Rojina Villegas hace la- diferencia entre domicilio y residencia en los siguientes térmi- nos:

"El domicilio es la morada habitual, y ésta implica -

(23) Código Civil para el D.F., págs. 45-47 Edit. Porrúa 42 Edi- ción 1978.

(24) Código Civil para el D.F. págs. 45-47 Edit. Porrúa 42

necesariamente el propósito de radicarse con permanencia en un sitio ...²⁵, "la residencia puede servir por ejemplo para hacer notificaciones judiciales e interpelaciones, es decir, en tanto que la residencia es temporal, el domicilio es permanente, el domicilio se impone por la ley y a determinadas personas, en cambio la residencia no es impuesta por la ley ..."

Por consiguiente, no se deben usar como sinónimos los conceptos de domicilio y residencia, que deberán ser aclarados-- cuando se tenga un verdadero impuesto a la renta global.

Nuestra legislación fiscal señala en su Capítulo Único del título primero, lo relativo al domicilio de personas físicas, de personas morales, de sucursales o agencias en el Artículo 15 del Código Fiscal en la siguiente forma:

Artículo 15: Para los efectos fiscales se considera:

1.- Domicilio de los sujetos pasivos o responsables-- solidarios los siguientes:

A.- Tratándose de personas físicas:

a).- La casa que habiten;

b).- El establecimiento principal, el lugar en --

 (25) Rosina Villeoas "Compendio de D. Civil", pág. 188 Tomo I. - Edic. Porrúa, 1976.

que realicen habitualmente sus actividades o tengan bienes en - todo lo que se relacione con ellos. En dichos casos, las autoridades fiscales podrán considerar también como domicilio, la casa que habiten o casa habitación de la persona física.

c).- A falta de domicilio, en los términos indicados en los incisos anteriores, en el lugar en que se encuentren;

B.- Tratándose de personas morales:

a).- El establecimiento principal o lugar en que esté establecida la administración principal del negocio;

b).- A falta de los anteriores, el lugar en que hubiere realizado el hecho generador de la obligación fiscal.

Nótese que esas características de los sujetos pasivos constituyen, desde otro punto de vista, presupuestos personales para el nacimiento de la obligación tributaria.

Aún cuando a las personas morales no se les apliquen todas las peculiaridades que afectan a las personas físicas, -- pueden dividirse en dos categorías: personas morales nacionales y personas morales extranjeras. Para que la persona moral sea sujeto pasivo de la obligación tributaria no necesita, según el derecho tributario, que esté constituida según las normas y formas establecidas por las leyes civiles y comerciales: basta que

de hecho su patrimonio se distinga y separe del de quienes la integran para que surja una gestión patrimonial objetivamente autónoma de la que derivan consecuencias jurídicas también formalmente autónomas.

Ahora bien, de lo anterior se desprende que las personas morales y las personas ffsicas se encuentran sometidas a --- ciertos gravámenes especiales. Tratándose de soriedades mercantiles, además del impuesto al ingreso global de las empresas, se - causa el impuesto a los dividendos a cargo de los miembros de la sociedad. Por otro lado, las sociedades civiles están sometidas - al constituirse, a un impuesto especial sobre el capital, tal como se encuentra señalado en la Ley General del Timbre, en el Artículo 4o. Fracción IX.

Así mismo, vemos que los ingresos derivados de inversiones en sociedades extranjeras, están gravados por la Fracción Ia., del Artículo 60 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y en el Artículo 69 de la misma ley, señala el impuesto a cargo de -- las asociaciones y sociedades civiles.

EXTINCION DEL SUJETO PASIVO.

La muerte de la persona ffsica, sujeto pasivo de la - relación tributaria, no extingue las obligaciones sustantivas -- que adquirió en vida, porque ellas pasan por transmisión heredi-

taria a sus sucesores. Después de la muerte del sujeto pasivo,-- el cumplimiento de las obligaciones fiscales corresponderá al abacaa de la sucesión.

En cambio, en el Derecho Fiscal represivo se sostiene que las multas deben extinguirse con la muerte del infractor, -- puesto que la finalidad punitoria de la multa ya no puede lograr se.

Relativo a las personas morales, y en el particular - caso de las sociedades mercantiles, su extinción se produce sólo hasta el momento en que se inscribe ése evento en el Registro Pú blico de la Propiedad y del comercio.

OBJETIVO DEL IMPUESTO.

El objeto del tributo al decir de Giuliani, es "el -- presupuesto de hecho que la ley establece como determinante del gravámen: la posesión de riqueza, realización de un acto, condición de las personas mismas y cualquier otra situación jurídica o económica que el legislador elige como susceptible de generar un tributo ...-26

Sáinz de Bujanda define al objeto de la siguiente for

 (26) Giuliani M. Carlos, "Derecho Financiero" pán. 448, Ed. DE-PAIMA Bs. As. 1973.

ma:

"Objeto de la obligación tributaria es, como en todo vínculo obligacional, la prestación que el deudor incumbe cumplir y que normalmente consiste en la entrega de una suma de dinero ..."²⁷

En otras palabras, podríamos decir, que es objeto del impuesto la parte alícuota del patrimonio o del ingreso de los contribuyentes, o el porcentaje del valor de determinados bienes, o la cantidad fija que el contribuyente debe entregar al Estado para pagar una deuda fiscal.

En el derecho tributario, se entiende por objeto de la obligación fiscal, la prestación positiva de dar, generalmente pecuniaria y excepcionalmente en especie, que el sujeto pasivo o contribuyente debe al Estado, y que una vez satisfecho, extingue la obligación fiscal. Por consiguiente, encontramos aquí que el objeto primordial de la obligación consiste en dar, y tiene generalmente, carácter pecuniario.

En determinadas ocasiones los particulares tiene para con el Estado obligaciones de hacer, como el servicio militar, los cargos concejiles, las obligaciones electorales y censales.

 (27) Bujanda de Salas, "Revista de D. Financiero" Páa. 769, SHCP

pero éstas obligaciones carecen absolutamente de valor tributario, ya que por su naturaleza distinta, se rigen por sus propios estatutos legales.

Por tal motivo, debe distinguirse entre el objeto del tributo y el objeto de la obligación fiscal. El objeto del tributo es la riqueza, valor o actividad sobre la cuál va a recaer el impuesto; en tanto que el objeto de la obligación será la prestación que el particular debe al Estado en virtud de la aplicación de la Ley.

Junto a la obligación principal de dar, pueden imponerse al mismo tiempo obligaciones secundarias o accesorias tanto al deudor del impuesto como a terceros. Estas obligaciones accesorias contienen preceptos de tres clases:

a).- Preceptos de hacer, que se refieren fundamentalmente a la determinación y liquidación de la obligación principal, imponiéndole al sujeto pasivo una serie de obligaciones que traen como consecuencia controlar de la mejor manera posible, el pago del tributo tales como presentar avisos, declaraciones, así como llevar libros de contabilidad, extender facturas, notas, -- etc.

b).- Preceptos de no hacer: que se refieren preferentemente a tratar de reprimir evasiones fiscales, como por ejemplo, no pasar mercancías sujetas a impuestos aduanales sino ex--

exclusivamente por los lugares autorizados.

c):- Preceptos de tolerar: que se refieren preferentemente también al control de las evasiones fiscales, y en virtud de estos preceptos, los particulares tienen por ejemplo, la obligación de permitir inspecciones, visitas y fiscalizaciones.

En algunas ocasiones, el sujeto pasivo puede tener -- sólo las obligaciones accesorias, pero no la principal de pagar-- el tributo así por ejemplo, la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, establece en su artículo 40 que los causan-- tes que no hayan percibido ingresos gravables presentarán de --- cualquier manera, su declaración mensual dentro del plazo esta-- blecido en el artículo 38 en la cuál expresarán las causas por - las cuales no obtuvieron dichos ingresos.

Ahora bien, la finalidad que persigue el Estado con-- los impuestos, es obtener los recursos económicos necesarios pa-- ra sus necesidades y sostenimiento, necesidades de carácter pú-- blico que están a él encomendadas. Sin embargo muchas veces, al-- establecer determinado tributo, la autoridad estatal persigue diversas finalidades, como por ejemplo, tratar de favorecer cier-- tas actividades para producir el resurgimiento económico de una-- actividad comercial o industrial en alguna región, o bien lo --- guían razones de carácter político y hasta internacionales, ésto se conoce con el nombre de fines extrafiscales de los tributos.-

Estos fines generalmente no son manifestados por el legislador, son indiscutiblemente muy importantes, pues sirven-- como antecedentes necesarios para la interpretación de la Ley.

DIFERENCIA ENTRE IMPUESTOS, DERECHOS, PRODUCTOS Y APROVECHAMIENTOS:

DERECHOS:

El derecho o tasa, como también se le conoce, presenta con el impuesto las siguientes diferencias:

1.- El impuesto, como su definición lo dice, es una prestación porque a cambio de él, no recibe el causante un servicio concreto e individualizado; en cambio, el derecho lo paga -- precisamente el contribuyente que va a beneficiarse directamente con el servicio administrativo, por lo tanto, tienen distinta naturaleza;

2.- El ingreso que obtiene el Estado tiene también -- diversa finalidad, ya que en el impuesto, su recaudación va a -- incrementar el activo del Estado para sufragar los gastos públicos. en cambio, la recaudación que se obtiene por concepto de derechos, se destina principalmente al sostenimiento del servicio administrativo correspondiente.

3.- Al igual que los impuestos, los derechos sólo na-

cen de la Ley, esto es, el Estado no puede cobrar unos y otros - sin la previa existencia de un texto jurídico que lo autorice a ello.

4.- En tanto que en el impuesto la causa jurídica de la obligación que se tiene de contribuir a los gastos públicos, en el derecho ésta causa está constituida por la ventaja directa que obtiene el particular que recibe el servicio; ahora bien, al igual que el impuesto, el derecho tiene también carácter coercitivo, porque a la prestación del servicio, le sigue indefectiblemente el pago que puede ser voluntario o coactivo. Igualmente cabe señalar, por lo que respecta a la utilidad pública del derecho, que está fuera de discusión la correlación entre el servicio prestado y su pago, puesto que si la ley correspondiente le señala al Estado la facultad de cobrar determinada cantidad a un contribuyente, éste no puede alegar válidamente la desproporción entre el costo del servicio y la cantidad pagada.

Precisamente, cuando es una mayoría definitiva del -- grupo social la que hace uso de un servicio público y no es posible establecer arados de aprovechamiento entre las diferentes -- personas, el Estado reparte el costo del servicio sobre la colectividad y es cuando se procede a financiar la necesidad económica del ente público con un impuesto, sustituyéndose con éste al derecho causado anteriormente

PRODUCTOS:

El Código Fiscal de la Federación, define a los productos en el Artículo 4o. en los siguientes términos:

"Son productos los ingresos que percibe la Federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales".

Como ya vimos, el Estado intervencionista moderno cada día lleva a cabo más y más actividades que no encajan en sus fines propios creando organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que en ocasiones le retribuyen utilidades o bien explota o concede la explotación de sus propios bienes obteniendo también por ello determinados recursos económicos, -- que ingresan a la Hacienda Pública en concepto de productos.

Los ingresos de este tipo se encuentran consignados en la Ley de Ingresos de la Federación, dividiéndose en ingresos procedentes de la explotación de los bienes del dominio público tales como el mar territorial, las playas y zonas federales, los ferrocarriles de propiedad nacional, las reservas mineras y productos marinos, etc.; ingresos procedentes de la explotación de los bienes del dominio privado de la Federación, como arrendamiento y explotación de tierras y aguas, de bosques, las utilidades de los organismos descentralizados y empresas de participa -

ción estatal, etc.

De acuerdo con lo anterior, dentro del concepto de -- productos, quedan comprendidos todos los ingresos que percibe -- el Estado por la explotación de su patrimonio, tanto de derecho público como de derecho privado, inclusive los que obtengan por -- sus inversiones.

Ahora bien, los productos denotan como los impuestos, las siguientes diferencias:

1.- Se distingue el producto del impuesto evidente -- mente en que éste es el ingreso proveniente de la explotación de sus propios bienes y si el particular llega a pagar productos, -- sería en función de que utiliza dichos bienes en los términos -- que señala la Ley:

2.- Se distingue de los derechos en que no es la con-- traprestación de un servicio.

3.- Así mismo, también se distingue de los impuestos -- en que al pagar el impuesto, el contribuyente no recibe un servi-- cio concreto, y en el producto, ya sabe que al pagar por él, que prestación va a recibir.

APROVECHAMIENTOS:

El artículo 50. del Código Fiscal de la Federación,-- define a los aprovechamientos como "Los recargos, las multas y - los demás ingresos de derecho público no clasificables como im-- puestos, derechos o productos ..."

De este concepto sólo puede deducirse que los aprove-- chamientos son:

a).- Una serie de ingresos fiscales no cobrados oportu-- namente;

b).- Generalmente son sanciones por el incumplimiento de obligaciones administrativas y dentro de este concepto pode -- mos encuadrar a los recargos, las multas y los intereses.

La doctrina considera dentro del concepto de aprove-- chamiento a los rezagos, que son los ingresos fiscales no cubier-- tos en el ejercicio fiscal en que correspondan hacerlos efecti-- vos. Sobre este particular, pensamos que el hecho de que no se - paguen los impuestos o cualquier otro ingreso fiscal, en el ejer-- cicio en que deben ser hechos efectivos, no cambia su naturaleza jurídica ni fiscal y que el término rezagos, es mas bién de uti-- lización contable o administrativa para identificarlos como los-- tributos no cubiertos oportunamente, pero ello en nuestra opi -- nión no hace que se transformen en aprovechamientos.

Los recargos son una indemnización que debe cubrirse al Fisco Federal por falta de pago de los impuestos, se fijan al doble de la tasa de interés que rija en el mercado.

Las multas son las sanciones que se fijan en dinero a cargo de los particulares cuando cometen infracciones a las leyes administrativas.

Aparte de las diferencias señaladas al principio, podemos mencionar que los aprovechamientos tienen como finalidad, el sostenimiento del servicio administrativo correspondiente, y el impuesto se paga sin recibirse un servicio o beneficio, directo e inmediato, y además, los aprovechamientos se presentan como consecuencia del incumplimiento del pago del impuesto, o como resultado de una falta de tipo administrativo.

C A P I T U L O III.

APLICACION DE LOS IMPUESTOS A LA SATISFAC--
CION DE LAS NECESIDADES DEL ESTADO MEXICANO

C A P I T U L O I I I .

APLICACION DE LOS IMPUESTOS A LA SATISFACCION
DE LAS NECESIDADES DEL ESTADO MEXICANO.-----

A.- LOS EGRESOS DEL ESTADO MEXICANO.

Una vez que se ha obtenido el ingreso de la contribución de los particulares, el Poder Público debe proceder a su inversión.

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

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

Al analizar la definición de "impuesto", vimos que -- en la última parte de la misma, se señala que el fin de los impuestos será la satisfacción de las necesidades de la comunidad; en efecto, la parte última de la mencionada definición nos dice: "... para cubrir los gastos públicos".

De lo anterior se desprende que los egresos del Estado Mexicano, son la parte de los ingresos que el mismo obtiene-- de los particulares, y se destinan para cubrir los gastos públicos. Ahora bien, este tipo de erogaciones que realiza el Estado, son siempre de interés general y se realizan conforme a las disposiciones legales.

Estas erogaciones no sólo comprenden los gastos públicos y las inversiones, sino también otros conceptos como son, los sueldos de sus empleados, gastos de conservación y de mantenimiento de sus bienes, etc.

NECESIDAD DEL PRESUPUESTO DE
-----EGRESOS-----

El papel activo que durante los últimos años han tomado los gobiernos de casi todos los países en la vida social y económica, ha traído como consecuencia un cambio profundo en la concepción de lo que es el Presupuesto Fiscal, en su estructura, en su manejo y en su influencia en la marcha general de la economía de una Nación.

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

En México, desde hace varios años, se inició la modificación de los sistemas para la formación y ejecución del presupuesto a fin de darles una orientación moderna de acuerdo con las teorías económicas contemporáneas.

Para mantener un ritmo en el control y eficacia en el trámite de las erogaciones, se consideró necesario alejarse un poco de la ortodoxia presupuestal e introducir clasificaciones susceptibles de mejorarse en el futuro, disimulando desde ahora.

algunas deficiencias de los textos de las partidas en uso.

Así mismo, se ha dicho que el presupuesto constituye el centro nervioso de la economía pública. En efecto, en el sector público, las decisiones respecto a los bienes y servicios,--son tomadas por las interrelaciones de los funcionarios del Ejecutivo y del Poder Legislativo, y es el presupuesto el instrumento para llegar a tales decisiones.

El presupuesto es a veces considerado y tratado como un aspecto de los gastos públicos, sin embargo, todo sistema de planteamiento financiero debe basarse en consideraciones tanto de ingresos como de gastos, además también, dentro del procedimiento presupuestario deben comprenderse los empréstitos públicos, cuyos saldos, generalmente, son el resultado de los presupuestos no equilibrados.

No obstante en México, como veremos posteriormente,--se acostumbra llamar presupuesto únicamente a la previsión de los egresos del Gobierno Federal o de las autoridades y entidades federativas, en tanto que las estimaciones de los ingresos federales y estatales, así como las disposiciones legales relacionadas con ellos, se presentan en un documento llamado "Ley de Ingresos de la Federación".

En resumen, el Presupuesto de Egresos abarca todo un-

programa de gastos del Estado, en un periodo determinado, y su -
necesidad radica en la importancia que tiene el encuadrar la ac-
tividad financiera del Estado, ya que por medio del presupuesto,
se está limitando implícitamente, la función administrativa del-
Estado, ya que el presupuesto organiza, sostiene y limita los --
servicios del Estado.

LA LEY DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Sí bien el proceso general es el que determina los -- gastos gubernamentales, las decisiones específicas se adoptan -- en la elaboración del presupuesto.

Ahora bien, ¿qué se entiende por presupuesto?.

Bielsa nos dice: "El presupuesto es; Un cálculo, es-- legal, se refiere a un ejercicio financiero, es una autorización al Ejecutivo para invertir o gastar lo recaudado".²⁷

Eckstein, nos dá la siguiente definición: "El presu-- puesto es una exposición detallada de los gastos y los ingresos-- previstos de un gobierno, en general de un año."²⁸

De lo anterior podemos decir, que el presupuesto de - egresos, constituye, junto con la ley de ingresos, el instrumen- to regulador de la actividad financiera del Estado.

El Presupuesto, desde el punto de vista jurídico, es-

(27) Bielsa Pafael "Derecho Administrativo", pág. 441 y s.s.

(28) Eckstein Otto, "Finanzas Públicas", págs. 40-41

el documento relativo a la previsión de ingresos y gastos públicos, formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación de cada país.

Desde el punto de vista económico, el presupuesto es el programa de trabajo que el Estado se propone realizar en un periodo determinado, generalmente de un año, en este último caso, puede o no coincidir con el año cronológico.

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

El elemento Ejecutivo del Gobierno toma sus decisiones relativas a gastos e impuestos en la preparación de este documento; El Poder Legislativo examina las propuestas y convierte en ley los planes fiscales sometidos a su consideración.

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

Así mismo, el presupuesto debe referirse a las dos ra

mas fundamentales de las Finanzas Públicas: los ingresos y los gastos, aún cuando por comodidad y claridad, se elaboren por separado, como ocurre en nuestro país.

En virtud de que las necesidades sociales, cuya satisfacción es atribuible al Estado, son ilimitadas, y de que sus recursos disponibles son limitados, para formular un presupuesto--equilibrado, es imperativo jerarquizar los gastos, de acuerdo -- con normas técnicas y con las directrices de la política general por lo que siempre quedarán necesidades sociales insatisfechas.

NATURALEZA JURÍDICA PREPARACION DEL PRE-
SUPUESTO

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

Así por ejemplo, en un país con poder dictatorial, será el dictador el que formule originalmente el presupuesto e impondrá su influencia política para su aprobación. En cambio, en los países democráticos como el nuestro, en donde el poder público se instaure por voluntad y para servicio del pueblo, será éste último, a través de sus representantes legales, el responsable de la elaboración y vigilancia del presupuesto; por consiguiente, dicho presupuesto deberá contener el programa de trabajo y el financiamiento que el pueblo considere más convenientes, por lo que, desde este punto de vista, debe ser el Poder Legislativo, quien como representante del pueblo concretamente la Cámara de Diputados, tratándose de la Ley de Ingresos, lo elabore.

Por lo que respecta a la preparación del Presupuesto Federal, las normas generales a que legalmente debe sujetarse su

elaboración, discusión, aprobación, ejecución y justificación,-- se establecen en diversos artículos de nuestra Constitución y -- en las leyes secundarias correspondientes.

Además de los preceptos constitucionales que ya hemos mencionado, como los expresados en el inciso IV del artículo 31, que establece la obligación que tenemos todos los mexicanos de -- contribuir para los gastos públicos también podemos mencionar -- que la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, se encuentra en el artículo 65 de nuestra Constitución que a la letra dice:

"El Congreso se reunirá el 10. de Septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuáles se ocupará de los asuntos siguientes:

I.- Revisar la cuenta pública del año anterior, que -- será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones ...

II.- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para -- cubrirlo ...

Así mismo, pueden mencionarse los siguientes artículos:

Artículo 73, que en el inciso VIII, señala la forma-- de celebrar empréstitos, el destino de ellos y la manera de disminuir la deuda pública.

El inciso XI del mencionado artículo, menciona como-- una facultad más del Congreso la de "crear y suprimir empleos -- públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus do naciones ..."

El artículo 74, en su fracción IV, señala: La Cámara-- de Diputados ... aprueba el presupuesto de gastos, discutiendo-- primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél ..."

También podemos ver, que en el Título Séptimo relativa las prevenciones generales de nuestra Carta Magna en el artículo 126, se estipula que no podrá hacerse pago alguno que no es té comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.

El Ejecutivo Federal, como se dijo anteriormente, presenta a la Cámara de Diputados, el Presupuesto de Egresos de la Federación, para su estudio y aprobación, anexando entre otros-- documentos, la "Estimación de Ingresos para el siguiente ejercicio fiscal en los términos de la Ley respectiva", tal como lo -- señala la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La elaboración del Presupuesto, además de delicada,-- resulta muy difícil, si se toma en cuenta que todos los renglones que lo integran, deben ser previamente aquilatados para que, sin romper la armonía del conjunto, permita alcanzar los fines -- preconcebidos, sin perder de vista los efectos de los ingresos y del gasto público en la economía nacional.

Se considera muy corto el tiempo de que dispone el Poder Legislativo para estudiar los presupuestos, por lo que en -- ocasiones, se ha recomendado ampliar dicho plazo sin embargo, de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto, las diversas dependencias del Poder Ejecutivo, comienzan a preparar su presupuesto del año fiscal siguiente desde antes del 31 de Julio, fecha en-- que deben enviar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, -- las modificaciones y observaciones que estimen convenientes introducir a sus respectivos ramos durante el siguiente ejercicio.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, estudiará las proposiciones presentadas, y de común acuerdo, con las dependencias gubernamentales respectivas, fija las cantidades máximas a las que cada ramo se ajustará, con lo que se formulará el Presupuesto General, que una vez aprobado por el C. Presidente-- de la República, se envía a la Cámara de Diputados para su estudio y aprobación.

Una excepción que presenta nuestra Ley, la refiere

el Artículo 17 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos que nos dice:

"Las entidades, con excepción del Poder Judicial, remitirán su respectivo anteproyecto a la Secretaría de Programación y Presupuesto ..."

"El Poder Judicial, por medio de su Órgano competente formulará su respectivo proyecto de presupuesto y lo enviará --- oportunamente al Presidente de la República para que ordene su - incorporación a el proyecto de Presupuesto de Egresos ..."

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica del Presupuesto, muchas opiniones contrarias se han manifestado, pero - nosotros estamos de acuerdo con la mayoría de los autores de que el presupuesto es formal y materialmente una ley, pero con características sui géneris que no encontramos en otros preceptos de esta clase y que podemos resumir en las siguientes:

I.- En tanto que cualquier ley puede ser iniciada indistintamente por el Presidente de la República, los Diputados-- o los Senadores al Congreso de la Unión o por las legislaturas - de los Estados, el Presupuesto de Egresos, sólo puede ser iniciado ante la Cámara competente por el Presidente de la República.

II.- Todas las leyes deben ser estudiadas y aprobadas en su caso por ambas cámaras, pero dicho Presupuesto de Egresos,

sólo lo puede estudiar y aprobar la Cámara de Diputados.

III.- En tanto que todas las leyes tienen vigencia in definida, el Presupuesto de Egresos, junto con la Ley de Ingresos, son anuales en su duración.

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

a.- Constituye el elemento indispensable para que el Ejecutivo pueda tener autorización para llevar a cabo los gastos públicos;

b.- Este presupuesto es la base que el Ejecutivo toma para proceder a rendir la cuenta anual de gastos al Congreso General.

c.- En atención a lo anterior, el Presupuesto también es la base para la determinación de responsabilidades a aquéllos funcionarios o empleados de la Administración Pública que manejan las partidas en forma distinta a la señalada en dicho Presupuesto.

d.- El Presupuesto es el programa de acción del Estado, expresado en cifras y sancionado por los representantes de la ciudadanía, es decir, el Poder Legislativo dá al Ejecutivo -- competencia para obrar y para efectuar gastos dentro de los lími

tes de los créditos que se hayan aprobado. En síntesis, el Presupuesto es el vehículo que mueve a toda la maquinaria pública-- para la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

Como el Presupuesto es el reflejo fiel de las actividades económicas, jurídicas, históricas y políticas de un país,-- es lógico que presente en las diversas naciones estructuras diferentes, adecuadas a las posibilidades y necesidades de cada Estado. Sin embargo, podemos mencionar una serie de características-- comunes a todos los presupuestos de los Estados modernos, que -- constituyen la esencia de esta institución y que son: la universalidad, la unidad, la especialidad y la anualidad.

Por universalidad se entiende aquélla característica-- que consiste en que todos, absolutamente todos los gastos públicos deben estar en él considerados. Esta cualidad la encontramos exigida por el Artículo 126 de nuestra Carta Magna.

La unidad consiste en que debe haber un sólo presupuesto y no varios, que en él debe utilizarse un sólo tema técnico con el fin de poder apreciar con la mayor exactitud posible,-- la actividad de la Administración Pública en este campo, constituyendo ésto al mismo tiempo, una garantía en el cumplimiento de sus preceptos.

La anualidad consiste en que el Presupuesto sólo debe

tener vigencia por el término de un año, con el propósito de que las prevenciones en él contenidas, persigan con la mayor eficiencia posible, la satisfacción de las necesidades públicas en ese ejercicio fiscal.

Ahora bien, la finalidad de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, es la de hacer una programación del gasto Público, que se ajuste a las directrices y planes nacionales que formule el Ejecutivo Federal, por conducto, claro está, de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Así mismo, la Secretaría de Programación y Presupuesto, está obligada a proporcionar, a solicitud de los diputados - al Congreso de la Unión, los datos estadísticos e información general que pueda contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

Otra de las obligaciones de la mencionada Secretaría, es la de cuidar que se defina en forma simultánea el tipo y fuentes de recursos para el funcionamiento del Presupuesto, tal como lo disponen los artículos 12, 13, 14, 15, 16 y siguientes de la mencionada Ley.

GASTO PUBLICO
DEFINICION DE GASTO PUBLICO

Como vimos anteriormente, hasta la Edad Media, propiamente en la Epoca Feudal, no existía un concepto preciso de servicio público o de bienestar colectivo y por lo tanto, tampoco existía el concepto moderno de "gasto público", ya que el rendimiento de los impuestos que el señor establecía, se destinaba -- a su propio beneficio o el de la clase dominante.

Con la desaparición del sistema feudal como ya vimos, comienza el surgimiento de las nacionalidades, y, como se apuntó, en el Siglo XIX, con la Revolución Francesa, se inicia la constitución del Estado Moderno.

Debido a lo anterior, las necesidades colectivas crecen en forma más que proporcional a los recursos disponibles, de ahí el imperativo que tiene el Estado de jerarquizarlas: Ahora bien, como decíamos en párrafos anteriores, el Estado para realizar sus funciones, necesita contar con los recursos suficientes, ésto nos permite definir al gasto público de la siguiente manera:

"Gasto Público, debe entenderse el gasto que se destina a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos, los gastos que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual ...-30

El maestro Acosta Romero coincide con Fraga y nos dice: "Gasto Público es la erogación que realiza el Estado en cumplimiento de su actividad, que siempre es de interés general y se realiza conforme a las disposiciones legales ...-31

De las definiciones anotadas, podríamos decir que gasto público es "la cantidad de dinero que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus funciones ...-32

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

Por otro lado, a través del gasto, el Estado devuelve a la comunidad las cantidades que obtiene de la misma por concepto de impuestos. Dicha devolución, podrá ser, en forma de bienes y servicios, tales como el alumbrado, servicios de vigilancia, de

(30) Fraga, Ob. Cit. pág. 270

(31) Acosta Romero, Ob. Cit. pág. 265

(32) Fco. de la Garza, Ob. Cit. pags. 120-134 s.s.

asistencia social, educación, comunicaciones, etc.

SIGNIFICACION DEL GASTO PUBLICO.

La política económica del gasto público influye -- fuertemente en la economía general de un país, por lo que su estructuración es de gran importancia.

De su examen podemos deducir la significación del mismo y los fines del Estado.

El gasto público se ha ido incrementando paralelamente a las funciones del Estado convirtiéndose en un instrumento-- importante de política económica. Francisco de la Garza, señala que el gasto público "acelera el ritmo de crecimiento global, -- sectorial y espacial de la economía ...", así como reconoce el-- papel del sector público en la redistribución progresiva de los ingresos y de la riqueza; la disminución del desempleo, el mejoramiento del nivel de población, etc., en donde nosotros podemos agregar: A través de la inversión pública, como parte del gasto, el Estado influye en los niveles de ocupación y consumo de los - recursos.

En nuestro país, el Estado a través de su política de gasto público, persigue diversas finalidades, para lo cual no só

lo actúa directamente a través de las diversas dependencias gubernamentales, sino que además, lo hace a través de organismos--descentralizados y empresas de participación estatal, como veremos más adelante.

No obstante, en México no ha sido posible cubrir las necesidades de una sociedad creciente, que demanda día a día mayores y mejores servicios públicos, todo ésto derivado de fenómenos demográficos y la natural aspiración a un nivel de vida más alto, que implica necesariamente un gasto público creciente, que dado lo limitado de los recursos, impedirá cubrir íntegramente, por lo que el estado se ve obligado a jerarquizar la satisfacción de dichas necesidades.

C A P I T U L O I V

I N V E R S I O N E S D E L E S T A D O M E X I C A N O

C A P I T U L O I V .

INVERSIONES DEL ESTADO MEXICANO

La actividad empresarial del Estado contemporáneo se explica cabalmente cuando se examina el proceso de nacionalización en términos históricos. Si bien la función del Estado en el desarrollo de los medios de producción y en la distribución de la riqueza posee antecedentes muy remotos, no es sino hasta la segunda mitad del Siglo XIX cuando se apoya en un fundamento económico y teórico y en un sustento ideológico consistente.

Al intervenir el Estado en ramas económicas que tradicionalmente le habían sido vedadas, tuvo que adaptar formas de organización y métodos administrativos adecuados a las nuevas actividades. En muchos casos, especialmente en el sector industrial, se preservó la estructura de las corporaciones privadas, dándose lugar a lo que la tipología convencional denomina "empresas estatales", cuya característica esencial es la de pertenecer totalmente al Estado al mismo tiempo que poseer patrimonio y personalidad jurídica propios.

Las instituciones públicas encargadas de suministrar algunos servicios en forma monopólica regularmente, tales como-

el correo, mantuvieron una estructura semejante a la de los órganos del gobierno central, recibiendo el nombre genérico de "empresas departamentales".

A.- EMPRESAS ESTATALES.

La Ley orgánica de la Administración Pública Federal que está en vigor a partir del 1o. de Enero de 1977, ha convertido una compleja estructura burocrática en un instrumento de responsabilidades claras. Por lo que se refiere al grupo de instituciones que integra la administración pública paraestatal, y la Ley Orgánica unifica sus mecanismos de coordinación y control antes dispersos en diferentes disposiciones legales. Se establecen pues, los mecanismos por medio de los cuáles las entidades estatales y paraestatales habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo para conseguir una mayor coherencia en las acciones y evitar desperdicios y contradicciones. Esto significa que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyen en unidades con responsabilidad sectorial; es decir, se encargan de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector, para lo cuál están facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubican en el ámbito sectorial a su cargo. Esto no significa la transformación de estructuras o la modificación de personalidad, condición jurídica o patrimonio de las Empresas del Estado; tampoco afecta a las relaciones con sus trabajadores.

En México la asociación de capitales Públicos es un fenómeno corriente. De esta manera, siempre de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se consideran empresas de participación estatal mayoritaria las que satisfacen algunas de las siguientes condiciones: a) que el Gobierno Federal sea propietario de el 50% o más de las acciones de la empresa; b) que en la constitución de su capital se haga figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; c) que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración o al dirigente, o está facultado para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas consejo de administración u órgano equivalente.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de las asociadas son dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) del párrafo anterior, o bien si alguna o varias de estas asociaciones se obligan a realizar las aportaciones ecopreponderantes.

Las empresas de participación estatal minoritaria son sociedades en las que uno o más de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria poseen acciones o partes de capital que representa menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

Por otra parte, el Poder Legislativo ejerce el habitual control paralelo sobre las empresas del Estado al revisar-- anualmente las cuentas públicas y aprobar el presupuesto.

B.- EMPRESAS PARAESTATALES.

El sector paraestatal mexicano, es resultado de una serie de decisiones que el Estado ha tomado en distintas épocas y circunstancias.

De los propósitos que han conformado la actividad paraestatal, destacan, entre otros, los siguientes:

Salvaguardar la soberanía, como condición primordial de nuestra existencia;

Construir obras de infraestructura que coadyuven a la formación del capital social básico;

Fomentar actividades económicas buscando estimular el desarrollo en general, o en determinados núcleos de población o regiones geográficas;

Asegurar el aprovisionamiento de insumos básicos para la producción y actuar en campos estratégicos cuando tienen importancia para el desarrollo independiente, o cuando la magnitud

de las inversiones y su dilatado lapso de maduración las hacen poco atractivas entre los particulares.

El origen de las entidades paraestatales es muy diverso, por lo que su estructura actual incluye las más variadas actividades y formas de organización.

El sector paraestatal está integrado por entidades -- formalmente separadas del gobierno Federal, las cuáles, total o parcialmente, son de su propiedad.

Las entidades paraestatales, principalmente organismos descentralizados y empresas de participación estatal constituyen un medio de acción gubernamental de gran importancia, pues independientemente de su magnitud, por su conducto, el Estado -- lleva a cabo tareas que no sería conveniente realizar dentro del marco de la administración pública centralizada.

Dichas entidades constituyen instrumentos cuya operación coadyuva al logro de diversos objetivos de política económica, ya que de su acción se derivan efectos importantes sobre el comportamiento del proceso socioeconómico nacional, mediante la producción de insumos básicos, energéticos y bienes de capital; además contribuyen a evitar estrangulamientos y cuellos de botella en las actividades productivas, así como las consecuentes -- presiones inflacionarias; sus exportaciones ayudan a financiar--

el desarrollo industrial y directa o indirectamente estimulan -- la creación de empleos; favorecen zonas y grupos sociales marginados a través del establecimiento de polos de desarrollo que -- permiten descentralizar la industria y distribuir más adecuadamente el ingreso, sus programas de crédito, inversión, adquisiciones y producción, influye considerablemente sobre el destino del ahorro y la composición, de la producción, determinado en -- gran medida el monto del ingreso y del gasto público.

También, podemos ver que en efecto, la intención del Estado al crear organismos paraestatales es beneficiar a los consumidores de escasos recursos, quienes en otras condiciones, no recibirían tales beneficios.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Descentralizar, gramaticalmente significa alejar del centro, desprender del núcleo. La descentralización política se aprecia desde tiempos remotos de la historia, por ejemplo, el imperio romano que se dividía en dos: el de occidente y el de --- oriente.

La descentralización administrativa, en el sentido en que la concebimos, tuvo su origen y desarrollo teórico en fran--cia a través de la institución que denominaban establecimiento - público descentralizado y que obedecía a la necesidad práctica -

de atender un servicio público con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria que diera flexibilidad a -- las necesidades económicas del servicio y libre de los factores -- y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que de --- acuerdo con éstas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico -- y personal distinto del de la burocracia. La finalidad que busca el Estado con la creación de esta clase de instituciones es siem -- pre procurar la satisfacción del interés general en la forma más rápida, idónea y eficaz.

Se pretende de ésta manera fortalecer la capacidad de gestión y realización de obras públicas, sobretudo en aquéllos -- renglones en los que el conocimiento, la habilidad y la sensibilidad del personal de dichos organismos, no sólo es evidentemente superior, sino de hecho, indispensable para un mejor ejercicio y utilización del gasto público.

Con este tipo de instituciones, el Estado descarga -- la responsabilidad de múltiples actividades que, como mencionamos en el párrafo anterior, por su carácter técnico económico o político, no puede realizar satisfactoriamente, por los organismos estatales o secretarías de Estado.

Como el presupuesto de Egresos de la Federación por -- exigencias legales, es demasiado técnico e inflexible, con organismos descentralizados que poseen patrimonio propio, puede el -

de atender un servicio público con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria que diera flexibilidad a -- las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que de --- acuerdo con éstas ideas, el personal tenfa un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia. La finalidad que busca el Estado con la creación de esta clase de instituciones es siempre procurar la satisfacción del interés general en la forma más rápida, idónea y eficaz.

Se pretende de ésta manera fortalecer la capacidad de gestión y realización de obras públicas, sobretudo en aquéllos-- renglones en los que el conocimiento, la habilidad y la sensibilidad del personal de dichos organismos, no sólo es evidentemente superior, sino de hecho, indispensable para un mejor ejercicio y utilización del gasto público.

Con este tipo de instituciones, el Estado descarga -- la responsabilidad de múltiples actividades que, como mencionamos en el párrafo anterior, por su carácter técnico económico o político, no puede realizar satisfactoriamente, por los organismos estatales o secretarías de Estado.

Como el presupuesto de Egresos de la Federación por-- exigencias legales, es demasiado técnico e inflexible, con organismos descentralizados que poseen patrimonio propio, puede el -

organismos descentralizados, cuya creación se haga por una ley-- desde el punto de vista material, de la misma manera, su extinción y liquidación debe ser ordenada por un acto de la misma naturaleza del que le dió origen, así como también su transformación o modificación.

En el texto se deberá prever cual va a ser el procedimiento de extinción, en cuanto a las relaciones con los empleados y trabajadores y en cuanto a los bienes.

FIDEICOMISOS DEL ESTADO MEXICANO.

El término fideicomiso, en su nueva acepción como equivalente de el "trust", aparece en México por primera vez en el proyecto Liman tour, y en el derecho positivo en la Ley General de Instituciones de Crédito y establecimientos bancarios de 1924.

Los fideicomisos en que el Ejecutivo Federal es fideicomitente tienen una variedad de aplicaciones casi ilimitada en todos los campos de la actividad económica y social: industria, comercio, agricultura, ganadería, forestación, turismo, educación, etc., y en situaciones de emergencia o fuerza mayor.

Los fideicomisos que celebra el Ejecutivo Federal, son constituidos con una institución de crédito que, generalmen

te, es nacional y a través del cumplimiento de los requisitos - que señalan la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito- y Organizaciones Auxiliares y Otras disposiciones especiales, - ejemplo de ésto tenemos en el Fondo de Habitación Popular que, - conforme a su ley Orgánica, maneja el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; el Fondo de Cultura Económica, que es una - Empresa editorial manejada a través de un fideicomiso y el Puerto Pesquero Piloto de Alvarado, Veracruz, que fué operado hasta 1970, mediante un fideicomiso en el Banco Nacional de Fomento-- Cooperativo, S.A.

te, es nacional y a través del cumplimiento de los requisitos - que señalan la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y Otras disposiciones especiales, - ejemplo de esto tenemos en el Fondo de Habitación Popular que, conforme a su ley Orgánica, maneja el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; el Fondo de Cultura Económica, que es una - Empresa editorial manejada a través de un fideicomiso y el Puerto Pesquero Piloto de Alvarado, Veracruz, que fué operado hasta 1970, mediante un fideicomiso en el Banco Nacional de Fomento--Cooperativo, S.A.

LA DEUDA PUBLICA

"La deuda pública, es el conjunto de obligaciones del sector público de un país en un momento determinado..."³³

A.- N A T U R A L E Z A

La deuda pública puede derivarse de diversas causas, entre las que pueden mencionarse las siguientes:

Aumento del gasto público: dicho aumento puede ser -- provocado, por déficits en las operaciones gubernamentales, por la quiebra o inoperabilidad de alguna empresa u organismo estatal, ó por deficiencias estructurales del sistema económico, que traen como consecuencia, que nuestro sistema tributario, en el renglón de los ingresos, por concepto de impuestos, sean insuficientes, por lo que el Estado se ve obligado a hacer gastos que conducen al endeudamiento, no sólo interno, sino también externo.

"A través del empréstito el Estado obtiene ingresos-- extraordinarios contra la promesa del pago de capital y de los--

 (33) "Teoría Gral. de las Finanzas Públicas." A. Rosas F., R. -- Santillán López, pág. 147.

intereses corrientes que le correspondan, el lugar, moneda y de más condiciones estipuladas en el convenio ...³⁴

También la deuda pública se puede derivar por asumir el Estado obligaciones de particulares, cuando los mismos obtienen empréstitos avalados por el Estado o por algún otro órgano-público, cuyas obligaciones por diversas circunstancias no cubren, en cuyo caso, el poder público tiene que hacerse cargo de ellas.

Otras de las razones que permiten que se presente la deuda pública es la de las reparaciones de guerra, en donde el país vencedor de una guerra impone al vencido obligaciones onerosas a título de reparaciones reclamaciones etc., que el vencido se ve obligado a pagar, generalmente con sus ingresos normales, o bien de una específica imposición extraordinaria. Tal es el caso de nuestro país, que en varias ocasiones ha tenido que aceptar obligaciones de esta clase, como en el caso de la intervención francesa de 1862 y las reclamaciones por daños causados a súbditos extranjeros durante la etapa revolucionaria de 1910.

Ahora bien, para cubrir dichos déficits, el Estado se ve obligado a contratar empréstitos, que al decir del maestro - Rosas Figueroa, "significan ingresos adicionales a los recursos

(34) R. Santillán López ob. cit. pág. 143.

normales del Estado, por lo que muchos de sus efectos serán similares a los de los ingresos ordinarios, con excepción de la variante que proviene de créditos externos..." 35

Dichos empréstitos pueden ser de dos clases: externos e internos, siendo los primeros, cuando producen un corriente de recursos de fuera hacia dentro del país, en cambio, el empréstito interno sólo significa transferencias de recursos dentro del mismo país.

En los últimos años se ha procurado, sobre todo en nuestro país, utilizar el crédito para el fomento y desarrollo económico, y así mismo, se considera de vital importancia recurrir al empréstito en épocas de depresión que en épocas de auge, con lo que se espera, a través del efecto multiplicador del gasto público, estimular la actividad económica.

Así mismo, también podemos considerar que el aumento de la deuda pública depende en gran medida de la política de obras públicas, encaminadas a aumentar el grado de ocupación y elevar el ingreso nacional, así como de su política impositiva de no aumentar los gravámenes, prefiriendo recurrir al empréstito.

B. - POP QUE SE PRESENTA:

La deuda pública se presenta, como lo vimos en párra

fos anteriores, debido al aumento del gasto público, ocasionado por los déficits de alguna o algunas empresas u organismos estatales, por lo que el Estado se ve obligado a contratar empréstitos, debido a que no le es posible cubrir dichos déficits con lo que recibe por concepto de impuestos dando lugar a que los gastos sean mayores a los ingresos.

También se presenta la deuda pública, cuando se produce una elevación en el nivel de precios y cuando el circulante aumenta en forma excesiva sin que aumente correlativamente la producción, y se contrata un empréstito con propósito de regulación monetaria, ó se presenta un gasto imprevisto y no se dispone de los medios necesarios para cubrirlo.

C.- SU NECESIDAD:

La necesidad de la deuda pública se manifiesta por la imposibilidad del Estado de cubrir los déficits causados por alguna empresa del mismo, y debido ante todo, a que los ingresos obtenidos por concepto de impuestos, no son suficientes para cubrir tales déficits.

La deuda pública es necesaria, ante todo, ya que por medio de ella se busca evitar efectos inflacionarios ante el aumento del gasto público, tratando de evitar el aumento de circulante y su rotación, y lograr con ésto, un aumento en la pro-

ducción.

Como vimos anteriormente, la iniciativa privada abandona las actividades que no significan para ella, en lo particular, algún beneficio económico, aún cuando dichas actividades sean de carácter socialmente necesario; por lo que el Estado,-- cumpliendo con una función social, se ve en la necesidad de llevar a cabo estas actividades, a pesar de que ello no le reporte ganancias desde el punto de vista puramente mercantil; en otras ocasiones, las obras que demanda el desarrollo económico son de tal naturaleza y cuantía que la iniciativa privada no está en aptitud de llevarlas a cabo, por lo que en estas situaciones, - el Estado tiene que intervenir en su ejecución.

La necesidad de la deuda pública la encontramos en - los casos anteriores, debido a que para llevar a cabo tales -- obras es necesario, llevar a cabo fuertes erogaciones que, comúnmente son superiores a los ingresos ordinarios del estado, - que por concepto de impuestos percibe, por lo que el poder público se ve obligado a recurrir al empréstito haciendo uso de - su crédito, originándose con ello el aumento de la deuda pública, esto es, recurre al empréstito para cubrir el déficit originado por un gasto superior al ingreso ordinario.

C O N C L U S I O N E S .

C O N C L U S I O N E S .

De lo expuesto hasta aquí, se está de acuerdo en que:

1.- Desde el momento mismo en que el hombre forma una sociedad, el Estado requiere recursos para satisfacer las necesidades de ésta.

2.- Los recursos que el Estado requiere para la satisfacción de las necesidades de la sociedad los obtiene por medio del cobro del impuesto, ejercitando el Estado una prerrogativa inherente a la soberanía.

3.- Durante la antigüedad, los impuestos que se cobraban eran de tipo voluntario, y su imposición era predominantemente indirecta.

4.- En la actualidad, la obligación de cubrir los impuestos no constituye una obligación contractual ni regida por leyes civiles, sino una carga establecida por decisión unilateral del Estado, sometida exclusivamente a las normas del Derecho Público.

5.- Siendo que para el sostenimiento de la organiza--

ción y funcionamiento del Estado, es necesario que éste realice gastos, y como los impuestos son la fuente principal de recursos del mismo, éstos deben de estar destinados para que el Estado pueda realizar las tareas que se le han encomendado, ya que como lo señala la definición de impuesto, en su última parte, - éste se destinará para cubrir los gastos públicos, y este concepto es correcto, porque todos los gastos que justificadamente realice el Estado Mexicano, son gastos públicos.

6.- La naturaleza jurídica del impuesto, no sólo la encontramos en el artículo 2o. del Código Fiscal, sino también en los artículos 31 en su fracción IV, 73 y 74 de nuestra Carta Magna.

7.- El presupuesto desde el punto de vista jurídico, es el documento relativo a la previsión de ingresos y gastos públicos, formulado y sancionado en los términos establecidos por nuestra legislación.

8.- El presupuesto es la base para la determinación de responsabilidades a aquéllos funcionarios o empleados de la Administración Pública que manejan las partidas en forma distinta a lo señalado en el mismo.

9.- Por gasto público debe entenderse la cantidad -- de dinero que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus funciones.

10.- A través del gasto público, el Estado contribuye directa e indirectamente al logro de diversas finalidades, todas ellas enunciadas dentro del presunuesto de egresos, ya que por medio de dicho documento, el Estado Mexicano modula el ritmo y orientación del sector público.

11.- No es el impuesto la única fuente para sufragar el gasto público, sino también podría cubrirse con las emisiones de moneda y con el rendimiento de las empresas gubernamentales y que se hace necesario razonar y racionar el gasto para optimizar el autofinanciamiento de la propia Federación.

12.- No se justifica la progresividad tributaria en tanto que no se revierte cabalmente hacia su pretendida base de sustentación que sería la de redistribuir la riqueza.

13.- Ya no procede seguir manipulando la política impositiva bajo la utopía de una supuesta justicia distributiva -- que definitivamente no se consigne. Cabe pues, como hipótesis, -- el concepto del impuesto por el impuesto mismo, es decir, como medio de resarcir al Estado por la inversión pública, real, honesta, y pugnando porque el Estado busque cubrir el gasto de su aparato burocrático por medios distintos a los impositivos y a los de emisión de moneda tanto el cobro de derechos por la prestación de servicios públicos, como los productos y aprovechamientos, así como la efectiva rentabilidad de sus empresas, deberían ser suficientes para cubrir tal gasto público, circunstancias en

las cuáles podría incurrir impunemente en toda clase de ampliaciones o reducciones de la burocracia, viajes, dispendios, despilfarros, errores, abusos, etc. excepto cuando estos vicios -- afecten fondos derivados de la recaudación impositiva o encarezcan por consecuencia los productos, los derechos y los aprovechamientos.

14.- Por lo tanto, si la Federación destina el impuesto a la inversión y no al gasto, que autofinancie su costo operativo y consecuentemente que optimice su mecánica administrativa, necesariamente tendrá que darse como fórmula a corto plazo para evitar que el impuesto se convierta en instrumento de agitación y descontento sociales.

Dentro de tal orden de ideas, tendrá que evidenciarse públicamente la correcta, acertada y honesta inversión de la recaudación impositiva para estar en posibilidades de educar, -- no por repetición sino por convicción, sobre las bondades del impuesto, los beneficios colectivos de su empleo, la conveniencia social de cubrirlo cabalmente y hasta el antipatriotismo -- de pagarlo extemporáneamente, puesto que su aplicación concreta y su evidencia tangible son las mejores prédicas al respecto, -- mejores que cualquier campaña publicitaria como las que suelen estilarse

A partir de tal perspectiva, donde la evidencia pública sanciona la información oficial y permite un control y co

nocimiento reales sobre la aplicación impositiva, por simple -- desvinculación del impuesto con el gasto público, el Estado ya no querrá ser tan derrochador como para incrementar percepciones de su personal sin ton ni son o por mera conveniencia política, puesto que tendrá que esforzarse para exigir a su personal la eficacia suficiente como para que se justifique estimularlo.

Definitivamente no es lo mismo gastar lo ajeno, conseguido sin esfuerzo, que sacrificarse para producir lo que se necesita gastar ...

C I B L I O G R A F I A

B I B L I O G R A F I A

ACOSTA ROMERO, MIGUEL "Teoría General del Derecho Administrativo", Textos Universitarios, U.N.A.M. 1975.

ANGUIANO EQUIHUA, ROBERTO "Finanzas del Sector Público en México", Textos Universitarios, U.N.A.M. 1968, 1a Ed.

BIELSA, RAFAEL "Derecho Administrativo"
Edit. De Palma, Bs. As., Argentina, Tomo III, 5a. Ed.

BUJANDA SAINZ DE. "Revista de Derecho Financiero".
S.H.C.P., 1965.

BURGOA, IGNACIO "Derecho Constitucional Mexicano"
Edit. Porrúa, 1973.

FRAGA, GERARDO "Derecho Administrativo"
Edit. Porrúa, 1977, 17a. Ed.

FLOPEZ ZAVALA, ERNESTO "Elementos de Finanzas Públicas"
Edit. Porrúa, 1979

DE LA GARZA, FRANCISCO, "Derecho Financiero Mexicano"
 Edit. Porrúa, 1978, 8a. Ed.

MARTINEZ LOPEZ, J. LUIS, "Derecho Fiscal Mexicano"
 E.C.A. 1968.

MARTINEZ VERA ROBERTO "Nociones de Derecho Administrativo"
 Ed. Banca y Comercio, 1967.

M. GIULIANI, CARLOS, "Derecho Financiero".
 Ediciones De Palma, Bs. As. 1973 Tomo VI.

ROSAS FIGUEROA A. "Teoría General de las Finanzas Públicas" Textos
 Universitarios U.N.A.M. 1967.

SMOLDERS, GUNTER, "Teoría General del Impuesto"
 Ediciones de Derecho Financiero, Madrid, 1962.

"México a Través de los Siglos".
 Tomo II, 1977.

R. E. V. I. S. I. A. S.

Revista Interamericana de Admón Pública
 Núms. 5, 6, 8, 9.
 Edit. Libros de México, 1980.

Contaduría Pública

Órgano Oficial del Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Prontuario Fiscal.

Ediciones Contables, S.A. 1979, 13. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Porrúa, 1979.

Código Civil

Edit. Porrúa, 1979.