



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**“CREACIÓN DE UN IMPUESTO CON FIN
ESPECIFICO PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR
EN MÉXICO”**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TITULO DE
MAESTRIA EN DERECHO**

P R E S E N T A :

LIC. PEDRO CORREDOR ESPINOSA

ASESOR: Dr. RUBEN LOPEZ RICO

SEPTIEMBRE 2006





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

PAPÁ:
JOSÉ PEDRO CORREDOR RODRÍGUEZ
Ahora empiezo a comprender el significado del
término PADRE

MAMÁ:
MARÍA GUADALUPE ESPINOSA MORENO
Eres tan grande que es insuficiente lo que aquí te escribo

LOS AMO

A MIS HIJOS:
OSCAR:
Hoy tienes 3 años; pero mañana tendrás 4
TE AMO

FERNANDA:
Corazón, recuerda las rosas nunca se marchitan; son bellas como tu

GRACIAS MARY

FAMILIA YAÑEZ CORREDOR
GRACIAS, en ocasiones se me acaban las palabras los quiero mucho.

HERMANOS:
PAULINA, PABLO Y PRISCILA, sembrar y cosechar

A MI PASADO, PRESENTE Y FUTURO

Índice

Tema Página

Introducción

Capítulo I

Conceptos Básicos de los Impuestos y de Educación Superior.

1 Impuestos

1.1 Definición legal de impuestos	1
1.2 Conceptos doctrinales de impuestos	6
1.3 Características del impuesto	8
1.4 Discrepancia suscitada entre la doctrina y la legislación mexicana relativa al término contribución	16
1.5 Definición de impuesto con fin específico	18

2 Educación Superior

2.1 Definición legal de educación	19
2.2 Conceptos doctrinales de educación	20
2.3 Tipos de educación	21
2.3.1 Definición legal de educación superior	23
2.4 Características de la educación superior	25
2.5 Fines de la educación superior	37

Capítulo II

Marco Jurídico de los Impuestos Y Educación Superior En México

2.1 Impuestos

2.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	41
2.1.2 Presupuesto de Egresos de la Federación	48
2.1.3 Ley de Ingresos de la Federación	52
2.1.4 Código Fiscal de la Federación	57
2.1.5 Ley de Coordinación Fiscal	58
2.1.6 Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público	60

2.2 Educación Superior

2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	66
2.2.2 Ley General de Educación	73
2.2.3 Ley de Coordinación de Educación Superior	91
2.2.4 Presupuesto de Egresos de la Federación	99

Capítulo III

Competencia de los Poderes Federales en Materia de Impuestos y de Educación Superior

3.1 Impuestos

3.1.1 Poder Ejecutivo de la Federación	102
3.1.2 Poder Legislativo de la Federación	107
3.1.3 Poder Judicial de la Federación	109

3.2 Educación Superior

3.1.1 Poder Ejecutivo de la Federación	113
3.1.2 Poder Legislativo de la Federación	120
3.1.3 Poder Judicial de la Federación	124

Capitulo IV

Creación de un Impuesto con Fin Específico para el Desarrollo de la Educación Superior.

4.1 Educación superior en México	
4.1.1 Aspectos sociales de la educación superior en México	141
4.1.2 Aspectos económicos de la educación superior En México	146
4.2 El Impuesto con fin específico para el desarrollo de la educación superior en México	147
4.3 Elementos esenciales del impuesto específico	148
4.4 Importancia jurídica del fin específico	159
4.5 Redacción del impuesto específico para la educación superior	164
Conclusiones	167
Bibliografía	171
Legislación	173
Jurisprudencia	173
Medios Electrónicos	173

Introducción

Este trabajo que se presenta versa sobre la hipótesis siguiente: es posible la creación de un impuesto que contenga un fin, el cual se destine a la educación superior en nuestro país? de esta incógnita se desprende nuestro objetivo que es: elaborar un supuesto jurídico que justifique el cobro del impuesto por parte del Estado, el cual habrá de destinarse única y exclusivamente a la educación superior, siempre y cuando cumpla con los requisitos que establece la legislación, doctrina y jurisprudencia. Sin dejar aun lado criterios en los cuales se justifica que la educación es el único medio para que las sociedades disminuyan sus rezagos como la pobreza u oportunidades y daría como resultado que el Estado cuente con las herramientas necesarias para inmiscuirse en aspectos de desarrollo de ciencia y tecnología que abrirían las puertas para acceder a culturas de primer mundo.

Por ende en dicha investigación procuramos siempre sostener una idea principal, EL ASPECTO JURÍDICO-SOCIAL-, o como doctrinariamente se le conoce como el iussociologismo, que busca siempre la eficacia de la ley en situaciones concretas provocadas por los hechos que aparecen en la sociedad.

Así de esta manera encontramos en el primer capítulo denominado Marco Conceptual, la serie de conceptos y definiciones legales de los términos que se recurren en nuestra indagación; contribuciones, impuestos, y educación superior son ejemplos de algunos de ellos para su mejor comprensión.

En el segundo capítulo plasmamos lo referente al Marco Jurídico; en él detallamos con base el positivismo jurídico y el orden jerárquico que deben guardar las leyes en relación a la Constitución Política Mexicana lo relacionado con la regulación jurídica de los impuestos y la educación dándole un mayor realce a la educación superior.

La competencia del poder ejecutivo, legislativo y judicial en materias de impuestos y de educación superior se encuentran comentadas en el capítulo

tercero de esta investigación ahí se observa el proceso legislativo en cada una de esas materias, de quien depende su administración y su debida aplicación de la leyes son temas de suma importancia que se desarrollan en este capítulo.

El cuarto capítulo relativo a la propuesta: la creación del impuesto con fin específico para la educación superior; en ella se despliegan todos los elementos que hacen posible la hipótesis de investigación; y del cual nos sentimos contentos con los resultados obtenidos.

La metodología empleada en esta investigación jurídica son: el iuspositivismo, el iussociologismo además de los métodos complementarios en investigaciones documentales como son: el inductivo, deductivo y científico que brindan un soporte al aparato crítico de investigación.

De modo tal que la labor aquí desempeñada no sea una verdad absoluta y como todo trabajo humano puede ser perfectible agradeceremos las opiniones versadas al mismo para su perfeccionamiento.

Por último queremos agradecer el apoyo para la realización de este trabajo de investigación: al programa del posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México con sede en la Facultad de Estudios Superiores Aragón, a la misma Facultad, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por su financiamiento, en lo personal a mi tutor DR. Rubén López Rico, a mis profesores y alumnos de dicha entidad.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS BÁSICOS DE LOS IMPUESTOS

1 IMPUESTO

Los impuestos en nuestro país han tenido sus antecedentes desde la época prehispánica, el periodo de la independencia, la revolución y más recientemente a partir de la Constitución de 1824 que estableció los principios del federalismo en nuestro país y con la creación de la Secretaria de Hacienda y Crédito público; autoridad que dispone de los ramos que debe obtener la federación para el sustento del Estado. A lo que dio como nacimiento en nuestra opinión al problema suscitado y que existe en nuestros días sobre quien impondría y cobraría dichas contribuciones; la Federación o los Estados locales.

1.1 DEFINICIÓN LEGAL DE IMPUESTO

Ahora bien, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2º fracción I establece qué debe entenderse por impuesto:

Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de los derechos.

Esta definición que ofrece el derecho positivo mexicano sobre impuestos presenta la siguiente interpretación de nuestra parte:

En primer término coincidimos con la afirmación sentada por el Código Fiscal de la Federación al establecer que son impuestos las contribuciones establecidas en ley; creando un sinónimo entre ambos vocablos para reiterar que

independientemente de su expresión como impuesto sobre la renta o al valor agregado; los impuestos son contribuciones.

Por lo que creemos necesario aclarar en este momento por cuestiones metodológicas qué debe entenderse por contribución por lo que el Maestro De la Garza Sergio indica:

Por contribución debemos aceptar que “son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”.¹

En este sentido la doctrina mexicana financiera estatuye ya un concepto de contribución en donde a nuestra consideración deja por sentado que las contribuciones son erogaciones, reembolsos, pagos, etcétera; que hacen las personas sujetas a una relación de subordinación con el Estado y las cuales servirán para cumplir con los fines del mismo.

En otro sentido el mismo autor considera: “... que para el legislador mexicano las palabras contribución o tributo son para el género y las enunciadas contribuciones son las especies del género”.²

En consecuencia; las afirmaciones anteriores denotan que al nombrar el tema contribución o (es); por los elementos que lo componen son temas difíciles que causan escozor por contener aspectos económicos y que desmerecen a la persona quien tiende a pagarlos.

Siguiendo así con la postura del maestro De la Garza al sostener que dentro de estas denominadas especies tenemos a los impuestos, no hay porque

¹ GARZA, Sergio Francisco de la, *Derecho Financiero Mexicano*, 26ª ed; México, Porrúa, 2005, p. 320.

² En razón de que el autor realiza una *clasificación de las contribuciones*, instauradas de la siguiente manera: Impuestos, Aportaciones de Seguridad Social, Derechos, y Contribuciones de Mejoras. *Ídem*.

perder de vista que dejamos como precedente de esta investigación que los impuestos siempre serán contribuciones.

Volviendo al precepto legal que define a los impuestos se desprende que: *los impuestos son contribuciones establecidas en ley*, en este sentido pretendemos enfatizar que esta afirmación es una característica que la doctrina ha considerado señalar dada su trascendencia en ámbitos como el constitucional, en específico en el artículo 31 fracción IV .

Artículo 31 Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal ó de los Estados y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Por otro lado tenemos la frase que hace mención a que deben pagar las personas físicas y morales, se realiza la siguiente observación:

Es de suma importancia entrever que es en este mismo párrafo que se hace alusión al sujeto obligado a pagar dicho impuesto, en este caso son las personas físicas y morales denominadas por la doctrina financiera como el sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria, sujetos indispensables para el nacimiento de la obligación tributaria, y para quienes el derecho común tiene las siguientes definiciones:

“La persona física o individual es el hombre en cuanto sujeto de derechos y de deberes jurídicos u obligaciones. La persona es un sujeto de derechos y de obligaciones; es el que vive la vida jurídica”.³

³ SÁNCHEZ, Márquez Ricardo, *Derecho Civil*, México, Porrúa, 1998, p. 171.

Por nuestro lado identificamos a las personas físicas como los sujetos a quienes recaen las situaciones jurídicas concretas establecidas por el legislador para el nacimiento de las figuras concretas por ejemplo matrimonio o contratos.

Y en cuanto a la persona moral: “no es más que un ente colectivo reconocido por el derecho, para ser sujeto de derechos y de obligaciones”.⁴

Es así como la doctrina hace notar la diferencia entre personas físicas y morales indispensables en toda relación jurídica independientemente de su materia. Siguiendo con el estudio del artículo 2º fracción I del Código Fiscal de la Federación y cuando el párrafo hace referencia a *que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma*: es importante demostrar lo que la doctrina ha señalado como el hecho imponible y el generador donde el maestro Delgadillo Gutiérrez refiere: “El hecho imponible es una previsión concreta que el legislador selecciona para que nazca la carga tributaria, y el hecho generador es una conducta que al adecuarse al supuesto genérico de la norma origina la obligación tributaria en general”.⁵

La referencia anterior es de trascendencia para la doctrina financiera actual ya que los temas sobre el hecho impositivo y hecho generador han sido estudiados últimamente por diversos tratadistas.

Al señalar en sus últimos párrafos que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de los derechos coincidimos con la idea del maestro Rodríguez Lobato quien indica que: “este concepto tiene un carácter residual, esto es, proporciona una definición por exclusión, diciendo que será impuesto la contribución que no sea aportación de seguridad social, contribución de mejoras o derechos”.⁶

⁴ *Ibidem.* p. 205.

⁵ DELGADILLO Gutiérrez Luis H, *Principios de Derecho Tributario*, 4ª ed; México, Limusa, 2003, p. 94-95.

⁶ RODRIGUEZ, Lobato Raúl, *Derecho Fiscal*, 2ª ed; México, Oxford, 1998, p. 61.

Retomando la idea que establece el maestro Rodríguez; es en este momento donde aparece a nuestra consideración uno de los problemas que versa en la materia Fiscal; la interpretación o interpretación jurídica, ya que por un lado y de acuerdo con la opinión de uno de los máximos exponentes en nuestros días Riccardo Guastini, al explicar su idea del concepto restringido de interpretación considera: “ un texto, se dice requiere interpretación (sólo) cuando su significado es oscuro o discutible, cuando se duda sobre si es aplicable o no a un determinado supuesto de hecho: bajo esta acepción, en suma, “interpretación” significa en pocas palabras decisión en torno al significado no de un texto cualquiera en cualquier circunstancia, sino (solo) de un texto oscuro en una situación dudosa,”⁷ es así en cuanto a lo citado por el Código al tratar de explicar que se debe entender por impuesto se observa lo siguiente:

Si partimos de la idea presentada por el autor en comentario aseveramos que el argumento planteado por el Código Fiscal para conceptualizar impuesto necesita de “interpretación” es decir que: “... un texto, se dice requiere interpretación (solo) cuando su significado es oscuro o discutible” ya que los términos empleados en él, carecen de una clarificación y confunden al lector en su significado; por lo que es indispensable para este caso la utilización de sistemas de interpretación jurídica para comprender la manifestación de dicha norma y se sugiere a nuestros legisladores realizar legislaciones que en función de su contenido sean accesibles para todas las personas.

Posteriormente al terminar el análisis del siguiente subtítulo plasmaremos nuestra propia definición de impuesto.

⁷ GUASTINI, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*. Trd. Miguel Carbonnel, 6ª ed; México, Porrúa, 2004, p.4.

1.2 CONCEPTO DOCTRINAL DE IMPUESTO

Existen en la doctrina financiera mexicana una serie de conceptos, que tratan de explicar qué se debe entender por impuestos así de esta manera encontramos la siguiente concepción del mismo: "...la obligación coactiva y sin contraprestación, de efectuar una transmisión de valores económicos, por lo común en dinero, en favor del Estado y de las entidades autorizadas jurídicamente para recibirlos, por un sujeto económico, con fundamento en una ley que establece las condiciones de la prestación de manera autoritaria y unilateral".⁸

En este mismo sentido converja el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM al definir al impuesto: "como una prestación coactiva, generalmente pecuniaria, que un ente público tiene derecho a exigir de las personas llamadas por ley a satisfacerla, cuando se realizan los supuestos reveladores de capacidad económica".⁹

Con estos conceptos simpatizamos en su contenido ya que hacen referencia a elementos para entender en su magnitud que es un impuesto. Para corroborar lo anterior presentamos en orden de lista las coincidencias en ambas posturas para contar con nuestro propio criterio de impuesto:

Los términos (obligación coactiva o prestación coactiva) que para la norma jurídica requieren de un estudio muy significativo; dado que algunos doctrinarios consideran que la Ley es la fuente principal del Derecho se observa la siguiente postura:

"El daño al violador del orden cuando la sanción está socialmente organizada, consiste en la privación de ciertas posesiones: vida, salud, libertad o

⁸ DELGADILLO Gutiérrez Luis H, *Principios de Derecho Tributario*, 4ª ed; México, Limusa, 2003, p. 65.

⁹ Enciclopedia Jurídica Mexicana *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, T. V. México, Porrúa, 2004, p. 407.

propiedad. Como las posesiones le son quitadas contra su voluntad, esta sanción tiene el carácter de medida coercitiva... Un orden social que trata de provocar la conducta deseada mediante el establecimiento de esas medidas recibe el nombre de orden coactivo. Tiene este carácter porque amenaza los actos socialmente dañinos con medidas coercitivas y aplica tales medidas".¹⁰

La palabra coacción tiene para la norma jurídica un significado radical; en cuanto a otras normas se conocen (sociales, morales etcétera.) es decir, para que un orden social existiese, se hará valer en primer término, este mismo orden, esto se lograría con dichas medidas y su debida aplicación; que tienen como finalidad un bienestar general. Si retomamos la idea de Kelsen y aseveramos que tales *medidas* es la ley jurídica y que ésta es impuesta unilateralmente por el Estado, la coacción es la voluntad de este ente soberano en imponerlas, es entonces que existe un binomio conceptual entre coacción y ley, es decir no se puede entender ley sin coacción ni coacción sin ley.

Para el caso que nos ocupa, las definiciones coinciden en señalar que los impuestos atienden a implementar (obligaciones o prestaciones) coercitivas esto con la finalidad de anteponer antes que cualquier otra cosa un orden, en el cual intervienen 2 sujetos el Estado y el contribuyente; en donde este último y por estar considerado por la propia ley como el sujeto pasivo de una relación deberá hacer el pago de dicha (obligación o prestación) en dinero primordialmente, por lo que hace de su estudio un objeto (dinero), tema delicado ya que dicho término ha sido estudiado por siglos en diferentes etapas del desarrollo humano. Y por último en cuanto a la obviedad de los conceptos al referirse por un lado a *que con fundamento en una ley* y cuando se realizan los supuestos reveladores de capacidad económica, se hace evocación a la característica de las contribuciones que remite al de estar establecido en ley.

¹⁰ KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2ª ed; México, UNAM, 1995, p. 21.

Para nuestro criterio impuesto es: una situación concreta que el legislador toma en cuenta la cual disminuye el patrimonio de los obligados al pagarla dadas las características reveladoras que hacen que la obligación tenga consecuencias jurídicas.

Del análisis de lo anteriormente establecido, a continuación, y con el apoyo de la teoría del método deductivo, se plasman las características que se deben observar en los impuestos al imponerlos en ley.

1.3 CARACTERÍSTICAS DEL IMPUESTO

Los impuestos tienen determinadas características que la doctrina ha considerado necesario señalar, dentro de estas destacan:

a) “Se trata de contribuciones o prestaciones que deben hacer las personas físicas y morales que se encuadren dentro de la hipótesis normativa, porque en su esencia representan el cumplimiento de una obligación de dar o de hacer, sin esperar una compensación a cambio, esto es, un deber jurídico que todo contribuyente tiene para desprenderse de una parte de su riqueza, de sus ganancias, utilidades o ingresos para entregárselas al Estado, a fin de que éste pueda cumplir con sus cometidos de orden público y de interés social”.¹¹

Con dicha postura se confirma la teoría que la doctrina mexicana ha desarrollado cuando se afirma que las contribuciones obtenidas por el Estado no tienen un fin que beneficie directamente a una persona si no que favorecen a la colectividad en general. Esto último coincide con el principio teórico constitucional del gasto público del que se deriva que toda contribución que tenga el Estado su destino será efectivamente el gasto público en inicio.

¹¹ SÁNCHEZ Gómez Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, 4ª ed. Porrúa, México, 2004, p. 240.

Es cierto que gran parte de los ingresos del Estado se invertirán en servicios públicos pero no habrá una relación directa y perceptible, inmediata, entre el pago del particular y la actividad del Estado. Esto explica la resistencia del particular al pago de los impuestos: paga sin compensación alguna; por eso la doctrina lo considera como una prestación.

b) “Su pago es en dinero o en especie, la primera manera, es la forma en que tradicionalmente se ha manifestado en la mayoría de Estados soberanos, en moneda de curso legal que es el más común y propio de México; y en especie, cuando así lo prevenga la norma relativa, como puede ser en metales preciosos, granos, insumos, artículos, bienes o substancias que necesite el Poder Público, lo cual no es usual hoy en día y hasta resulta raro hablar de este último supuesto”.¹²

La segunda característica del impuesto consiste en que puede cubrirse en **DINERO O EN ESPECIE**; el pago es la representación idónea para la disolución de la relación jurídica tributaria. Es menos usual y frecuente, que en la actualidad los impuestos se paguen en especie, la regla general es que en la actualidad el impuesto se cubra en efectivo, o sea que las prestaciones que implican el pago del impuesto tengan carácter pecuniario o monetario las que con mayor facilidad puede utilizar el Estado, dada la naturaleza monetaria de la economía moderna.

c) “El entero del impuesto es obligatorio... De ahí que, al constituir el impuesto el principal ingreso tributario, es evidente que las autoridades fiscales ponen especial énfasis en su entero obligatorio y coercitivo, y que este haga oportunamente, o en su caso disponen de un instrumento que les da la suficiente fuerza para determinar las contribuciones omitidas, requerir su pago y garantizar la obligación impositiva con sus accesorios legales, y que se conoce como “procedimiento administrativo de ejecución”, en esa virtud de dicha obligatoriedad

¹² *Ibidem.* p. 241.

encuentra su matriz en la facción IV del artículo 31 de nuestra Ley Suprema, que ha sido comentada”.¹³

Obligación es para el contribuyente pagar el entero de su impuesto ante la autoridad facultada para la admisión de la liquidación, con esto se disuelve la obligación jurídica tributaria aunque subsista esa relación jurídica entre los dos actores principales.

d) “Debe ser proporcional y equitativo, entendiéndose por lo primero, que cada quien pague por concepto de un impuesto, según su capacidad contributiva, riqueza o patrimonio, y que de plano quienes por sus bajos ingresos, falta de recursos o bienes no tengan que aportarle al fisco, pues queden exentos o liberados de la obligación contributiva, para que no se caiga en la injusticia, arbitrariedad o confiscación de bienes que está prohibida, esa proporcionalidad sobre todo es apreciable en las contribuciones que tiene una cuota o tarifa progresiva, que se toma como parámetro para la base gravable y para determinar el monto del impuesto, según los ingresos o monto de la riqueza obtenida por una persona física o moral. Por el segundo aspecto, entendemos, que todas aquellas personas que se encuentran en una misma situación contributiva, se les cobre el impuesto, en igualdad de condiciones, siempre y cuando el fisco corrobore que perciben el mismo salario, utilidades, renta, o que el valor de sus bienes muebles e inmuebles es el mismo, para efectos de pagar ya sea el impuesto sobre la renta o el impuesto predial; es así que desde un punto de vista económico y para efectos impositivos se debe tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, ello es norma de equidad, generalidad y uniformidad para el pago del tributo. Por lo que es necesario para el contribuyente declarar el entero de su contribución”.¹⁴

¹³ *Ídem.*

¹⁴ *Ibidem.* p.241-242.

La proporcionalidad y equidad son características que han sido estudiadas por la doctrina y jurisprudencia provocando nuevas aportaciones al campo de la teoría del Derecho Fiscal. Su importancia es estudiada a nivel Constitucional por lo que mas adelante en el subtítulo relativo detallaremos con más profundidad.

e) “Que se destine a cubrir el gasto público previsto en el presupuesto de egresos, ello nos da a entender que todo impuesto tiene un fin eminentemente social, que queda demostrado cuando el Estado presta servicios públicos, como son: la educación pública, la defensa nacional, la administración de justicia, la salubridad y seguridad pública, la construcción de escuelas, hospitales, caminos, mercados, campos deportivos, vías públicas etcétera”.¹⁵

Esta última característica de los impuestos denominada gasto público, tiene su base en la doctrina como en resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, en donde se detalla con claridad, cual es la finalidad de los impuestos.

El artículo 31, fracción IV Constitucional, establece que la obligación de los mexicanos para pagar las contribuciones se encuentra condicionada a que los que se recauden se destinen a pagar los gastos públicos, consignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esta disposición que resulta una garantía para el contribuyente, consiste en la certeza de que lo que se recauda será utilizado para sufragar los gastos de la colectividad.

Al respecto el Máximo tribunal de Justicia en nuestro país se ha pronunciado de la siguiente manera:

¹⁵ *Ibidem.* p. 243.

Localización:
Séptima Época
Instancia: Sala Auxiliar
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo I, Parte HO
Página: 339}
Tesis: 367
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional

La circunstancia, o el hecho de que un impuesto tengo un fin específico determinado en la ley que lo instituye y lo regula, no le quita, ni puede cambiar, la naturaleza de estar destinado al gasto público, pues basta consultar, el Presupuesto de Egresos de la Federación, para percatarse de cómo todos y cada uno de los renglones del Presupuesto de la Nación tiene fines específicos, como lo son comúnmente, las construcciones de obras hidráulicas, de caminos nacionales o vecinales, de puentes, calles, banquetas, pago de sueldos, etc. El "gasto público" doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre "gasto público", que el importe de lo recaudado por la Federación, a través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos.

Sostener otro criterio, o apartarse en otros términos, de este concepto constitucional, es incidir en el unilateral punto de vista de que el Estado no está capacitado ni tiene competencia para realizar sus atribuciones públicas y atender a las necesidades sociales y colectivas de sus habitantes, en ejercicio y satisfacción del verdadero sentido que debe darse a la expresión constitucional "gastos públicos de la Federación".

El anterior concepto material de gasto público será comprendido en su cabal integridad, si se le aprecia también a través de su concepto formal.

La fracción III del artículo 65 (Actualmente no tiene fracciones. Véase Art. 74 fracción IV) de la Constitución General de la República estatuye que el Congreso de la Unión se reunirá el 1o. de septiembre de cada año, para examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo (actualmente cambió su texto el Art. 65). En concordancia con esta norma constitucional, la fracción VII del artículo 73 de la misma Carta Fundamental de la Nación prescribe que el Congreso de la Unión tiene facultad para imponer las contribuciones a cubrir el presupuesto; y el texto 126 de la citada Ley Suprema dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Estas prescripciones constitucionales fijan el concepto de gastos públicos, y conforme a su propio sentido, tiene esta calidad el determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en observancia de lo mandado por las mismas normas constitucionales...

El concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, a través de la erogación que realice la Federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto.

Formalmente, este concepto de gasto público se da cuando en el Presupuesto de Egresos de la Nación está prescrita la partida, cosa que

sucede en la especie, como se comprueba de su consulta, ya que existe un renglón relativo a la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales, a cuya satisfacción está destinada el impuesto aprobado por el Congreso de la Unión en los términos prescritos por la fracción VII del artículo 73 de la Carta General de la República”.

Vemos que dicha explicación que realiza la sala auxiliar de la Suprema Corte de Justicia, conceptualiza el término gasto público ratificando la teoría de satisfacción de recursos por parte de la sociedad al Estado en que habita.

f) “Todo impuesto sólo es concebible mediante un precepto jurídico, ya que no puede haber tributo sin ley que lo regule, pues para darle certidumbre y fijeza a la imposición, es indispensable que su configuración tenga un respaldo en la norma jurídica que sea emitida por el órgano del Estado encargado de la función legislativa, ...”¹⁶

Lo que la doctrina ha considerado denominar como el principio de legalidad; el cual encuentra su fundamento en los artículos 14 párrafo II y 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en donde nuestro Estado de Derecho descansa en esta característica, por lo que representa para la materia tributaria una de sus armas para justificar normas jurídicas que versen sobre hipótesis que menoscaben los ingresos de los particulares. Este trabajo debe obedecer este criterio por lo que el impuesto con fin específico para la educación superior por sus siglas (ifees) debe estar comprendido en ley.

¹⁶ *Ídem.*

g) “El pago de impuestos está a cargo de las personas físicas y morales que su situación compagine con la hipótesis normativa propia de esa obligación...”¹⁷

En la relación jurídica tributaria existe el sujeto pasivo quien lleva la carga del objeto del impuesto, sin esta sería nula la obtención de ingresos que pudiese obtener en un momento dado el Estado.

h) “La finalidad de los impuestos por regla general es netamente fiscal y en algunos supuestos llevan propósitos fiscales y extrafiscales...”¹⁸

La finalidad de que los sujetos pasivos paguen impuestos tal y como lo establece nuestra Constitución Política es la de cubrir el gasto público, de esta manera entendemos fiscalidad o extrafiscalidad de los fines de los tributos, en caso contrario ahora existirá finalidad alguna en caso de la omisión de la ley por fiscalizar un objeto.

i) “Los accesorios legales de los impuestos tales como las multas, los recargos, los gastos de ejecución y las indemnizaciones forman parte de su naturaleza jurídica, y por lo tanto corren la misma suerte del crédito principal, y no se les debe confundir con los aprovechamientos que representan otro ingreso por vías de derecho público del Estado distinto de las contribuciones...”¹⁹

Debe existir mayor difusión al abordar el tema del accesorio legal en los impuestos; en más de las ocasiones se tiene una idea vaga de lo que significan tales términos y cuando la autoridad exige el pago de los créditos fiscales a través del procedimiento administrativo de ejecución, el sujeto pasivo no tiene referencia alguna de tales accesorios.

¹⁷ *Ibidem.* p.244.

¹⁸ *Ídem.*

¹⁹ *Ibidem.* p.245.

j) “Lo recaudado por concepto de impuestos es destinado a cubrir necesidades de la administración pública activa, y para algunos sectores de la delegada o paraestatal, así como para los Poderes Legislativo y Judicial, aunque ciertos estudiosos sostienen que prácticamente, los impuestos sólo están definidos a favor de la Administración activa, y no así para la delegada, porque esto último resulta inconstitucional, en vista de que los organismos descentralizados y las empresas públicas o de participación estatal deben manejarse con sus propios recursos, sin embargo cabe aclarar que hay diversos organismos descentralizados que no realizan actividades empresariales o mercantiles y no tienen ingresos propios para mantenerse, y forzosamente deben recurrir al subsidio que se les otorga para cumplir sus objetivos o funciones, y ese apoyo se atiende con los ingresos provenientes de los impuestos u otros conceptos que así lo establezcan las normas relativas, y para evitar dudas y discusiones sobre esta cuestión es recomendable contar con una legislación más explícita y congruente con el destino de los impuestos”.²⁰

En nuestra opinión lo recaudado por los impuestos es una parte del total del gasto público, no podemos concebir que la federación haga un apartado del total que obtuvo durante un ejercicio fiscal por concepto de impuestos y estos los destine a la administración activa, si por ella deba entenderse como la administración pública centralizada como más adelante detallaremos.

1.4 DISCREPANCIA SUSCITADA ENTRE LA DOCTRINA Y LA LEGISLACIÓN MEXICANA RELATIVA AL TÉRMINO CONTRIBUCIÓN

Es de suma importancia para este subcapítulo hacer notar las diferencias que se suscitan entre la doctrina y la legislación; al explicar lo que se debe entender por contribución.

²⁰ *Ídem.*

Así de esta manera; el término contribución es analizado desde el punto doctrinal en donde se comparte la afirmación del maestro De la Garza al sostener que “En México no encontramos conceptos de tributo en ninguna ley. El art. 1º del CFF usa la palabra contribución, pero no define a ésta. Sin embargo estimamos que en el Derecho Mexicano contribución y tributo son sinónimos. Y establece que son contribuciones o tributos:

- A. Los impuestos
- B. Las aportaciones de seguridad social
- C. Las contribuciones de mejoras
- D. Los Derechos

Estimamos que para el legislador mexicano las palabras contribución o tributo son el género y las enunciadas contribuciones son las especies”.²¹

Concordamos con la postura realizada por el autor en cuanto a su aseveración por considerar que el Código Fiscal de la Federación emplea el término contribución sin detallar que se entiende por el; por lo que vemos una seria crítica que realiza este autor a la legislación por su omisión tan grave para esta materia; es inconcebible que en materia tributaria; en ley no exista la definición respectiva.

Por lo que concluimos en manifestar la presencia de una pereza legislativa por parte de los legisladores para entender dichos términos.

Por lo que es omisa la legislación al señalar qué se debe entender por contribución por lo que la doctrina ha tenido que desarrollar una serie de sistemas de interpretación en materia financiera para concebir qué se debe entender por contribución e impuesto.

²¹ GARZA Sergio Francisco de la, *Op. cit*; nota 1, p. 320.

1.5 DEFINICIÓN LEGAL DE IMPUESTO CON FIN ESPECÍFICO

Al tratar de dar una definición sobre impuesto específico el referente inmediato se encuentra establecido en el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación en su primer párrafo que establece:

Las personas físicas las morales, están obligados a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas.....

Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

Si bien es cierto que de dicha interpretación al artículo en cuestión, determina la palabra contribución y no la de impuesto, recordemos el precedente del subtítulo arriba sentado, en donde se coincide con la postura doctrinaria del maestro De la Garza al mencionar que los impuestos son las especies de las contribuciones, por lo tanto debe entenderse que un impuesto independientemente de su denominación es una contribución, necesario es para esta investigación dejar por sentado este aspecto ya que de lo contrario puede ser este mismo punto objeto de confusión para el lector al no distinguir dicha apreciación

Además de seguir con el pensamiento del maestro De la Garza, el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, como del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen los principios en derecho en materia fiscal que deben observarse para el nacimiento de la relación jurídica tributaria con la excepción a la regla establecida en el artículo 1º del Código Fiscal al señalar que sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto específico. Observándose así la justificación jurídica para el presente trabajo de investigación ya que cabe la posibilidad de proponer una hipótesis en donde se establezca una ley que grave una parte del ingreso

obtenido por la prestación del ejercicio profesional, el cual iría destinado a un servicio en específico que para el caso es la educación superior.

Es decir que nuestra hipótesis de investigación se justifica con esta excepción a la regla general; es decir que por un lado tenemos que en la Constitución Política Federal (artículo 31 fracción IV) así como en el Código Fiscal de la Federación (artículo 1º) se debe contribuir para los gastos públicos; por otro lado el primer párrafo de este último ordenamiento establece que “Solo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

2. EDUCACIÓN SUPERIOR

Al respecto este subcapítulo aborda un tema importantísimo en nuestra tesis; la educación influye en factores como lo social, lo económico y lo político de un país, por lo que en este apartado, y utilizando el método deductivo de investigación, examinaremos en primer término el concepto de educación para que subsiguientemente como consecuencia se estudie el de educación superior; y así nos adentremos a la justificación teórica de este trabajo

2.1 DEFINICIÓN LEGAL DE EDUCACIÓN

Al respecto el artículo 2º párrafo segundo de la Ley General de Educación establece que:

La educación es el medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre, de manera que tenga sentido de solidaridad social.

De la definición anterior se presenta la siguiente interpretación: Que es la educación un medio por el cual el ser humano adquiere para su formación y albedrío conocimiento (en sentido amplio), el cual ha de asimilar, aplicar y desarrollar en su vida cotidiana, servirá para responder a aquello que se le presenta en la misma; es esta última parte lo que tiene mayor relevancia el - “proceso permanente”- es decir que el concepto “educación” no es limitativo en cuanto a su desempeño (entiéndase sólo como sistema escolarizado), es decir que solo a través de las instituciones previamente establecidas se puede recibir educación; ya que en cualquier circunstancia o momento de nuestra vida, recibir educación varía de acuerdo a dichos factores por ejemplo los valores y principios inculcados en la familia son un caso de educación que no se enseña en esas instituciones.

2.2 CONCEPTOS DOCTRINALES DE EDUCACIÓN

Algunos doctrinarios destacan al mencionar que la educación “recupera y expresa necesidades sociales concretas, ideas y sentimientos colectivos”.²²

En este sentido resalta la posición filosófica de la educación y que repercute en la sociedad, la cual si quiere evolucionar como tal debe ceñirse a reglas predeterminadas para alcanzar su fin.

Otro de los conceptos es el que proporciona el maestro Guillermo Campos Covarrubias que define a la educación como: “toda aquella actividad encaminada a promover el desarrollo de la persona y su integración a la vida social”.²³

²² LIZARRAGA, López Gaytan, *Sociología de la Educación*, Tomo I, 3 reimpresión, México, ENEP Aragón, 1993, p. 48.

²³ CAMPOS, Covarrubias Guillermo, *Educación Superior*, Revista de la Escuela Nacional de Trabajo Social, Julio 2002, p. 34.

Cabe hacer la aclaración que de la definición anterior se podría realizar un estudio minucioso de cada uno de los términos establecidos pero no es punto central del trabajo de investigación, por lo que sólo se habla de la definición de educación de una manera general.

Entendiendo por ella a la información general del ser humano en sus diferentes aspectos como puede ser lo profesional y personal tendiente a la superación del individuo.

2.3 TIPOS DE EDUCACIÓN

Su fundamento se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Educación, en el primer caso se plasma lo establecido en el primer párrafo del artículo 3º Constitucional que menciona:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El estado –federación, estado y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria, mismas que son obligatorias.

En su fracción V del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refleja además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Es así como la Constitución establece los diferentes tipos de Educación con las cuales el Estado deberá otorgar dicho servicio.

Por otro lado, también la Ley General de Educación establece en su artículo 37 los diferentes tipos de educación y son:

La educación de tipo básico esta compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria.

El tipo medio-superior comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a este, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes.

El tipo superior es el que se imparte después del bachillerato o de sus equivalentes. Esta compuesto por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

Así se demuestran las diferentes modalidades o tipos de educación que contempla el servicio educativo nacional, siendo el de educación superior el más significativo por la hipótesis de la presente investigación y tema que se desarrollará en los siguientes puntos.

2.3.1 DEFINICIÓN LEGAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En la Ley de Coordinación para la Educación Superior se encuentra plasmada la concepción jurídica de educación superior la cual se indica de la siguiente manera:

Artículo 3º.- El tipo educativo superior es el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. Comprende la Educación Normal, la Tecnológica y la Universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización.

Al respecto esta definición que ofrece la Ley General de Educación, establece en principio una obligación de hacer que limita a las personas para ingresar al tipo educativo superior, el cual es haber cursado la educación media superior, además de establecer una categoría de instituciones que imparte dicha educación superior. (normal, tecnológica y universitaria), los cuales otorgarán para tal efecto los títulos de licenciatura, maestría y doctorado, necesarios para acreditar los estudios previamente obtenidos.

A continuación el Maestro Carlos Muñoz Izquierdo, quien es uno de los investigadores reconocidos del medio en educación, nos señala lo siguiente: “En lo personal, defino a la educación superior como la parte del sistema escolar a la que sólo pueden ingresar quienes hayan terminado satisfactoriamente la educación media superior, y conduce hacia la obtención de un grado académico,

el cual puede ser de técnico superior universitario, licenciado, maestro o doctor".²⁴

Así con la anterior definición consideramos que se cubren otras expectativas, indispensables para tener una mayor comprensión de lo que significa la educación superior. Por otro lado creemos necesario dejar establecido que dicha definición legal y concepto ofrecido por nuestro investigador refieren al elemento material de la educación superior; es decir que aluden a conceptos técnicos del como se va a realizar, o llevar acabo la educación superior dejando a un lado la postura filosófica y social tal como se da en la definición proporcionada por educación en la Ley General de Educación en su artículo 2º y del cual ya se realizó el análisis pertinente.

Al carecer de un concepto doctrinario sobre educación superior, sirva el presente trabajo para realizar el término correspondiente:

Por Educación Superior debemos entender aquella instrucción que tiene como característica la profesionalización del individuo, que conlleva al acrecimiento del espíritu, emanada de las diversas instituciones que son creadas para tal efecto, con el fin de crear personas logradas para un bien común e individual.

Después de plasmar nuestra opinión con respecto a la educación superior, a continuación se desarrollan diversas características que hacen de la educación superior una institución en la que descansa entre otras cosas el desarrollo de cualquier Estado organizado.

²⁴ MUÑOZ, Izquierdo Carlos *Concepto de Educación Superior* consulta en línea (27/II/2006) <http://mx.f340.mail.yahoo.com/ym/login?.rand=1t7dqjt8p1688>.

2.4 CARACTERÍSTICAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Dado que existen diversas instituciones de educación superior en nuestro país las cuales nacen y se administran atendiendo su naturaleza jurídica; a continuación plasmamos aquellas que resultan las más trascendentes; las cuales sirven muchas veces de referencia para crear nuevas instituciones por lo que a continuación tenemos las siguientes:

A) UNAM

Cuenta con un gobierno. La universidad designa libremente a sus autoridades: Junta de Gobierno; Consejo Universitario; Rector; Patronato; Directores de Facultades, Escuelas e Institutos. Además la ley de cada universidad establece que puede organizarse como lo estime mejor y expedir para este efecto sus propias normas, dentro de los lineamientos fijados por la misma ley.

Una gama amplia de actividades académicas. La universidad imparte sus enseñanzas y desarrolla sus investigaciones de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y designa a su personal académico; expide certificados de estudios, grados y títulos; también tiene facultad para otorgar, con fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos del país y extranjeros; además reconoce o incorpora, de acuerdo con sus propios reglamentos, estudios de bachillerato o de licenciatura que se imparten en instituciones privadas. Es decir que el Estado permite por medio de ley la impartición de educación superior a los particulares.

En cuanto a su financiamiento la universidad administra libremente su patrimonio y determina su presupuesto. Los ingresos de las universidades públicas autónomas provienen en gran medida del sector público (gobierno federal y gobiernos de los estados); en esta circunstancia, la universidad solicita las aportaciones correspondientes. En algunos casos, la ley de la universidad fija el compromiso del Estado para una contribución anual sin determinar cantidad o porcentaje.

En el ámbito de la autonomía las universidades autónomas, sin embargo, quedan comprendidas dentro del Estado, y consecuentemente no pueden sustraerse al orden legal que regula la vida del país. En este sentido, la autonomía significa libertad interna de la universidad, y sus límites quedan establecidos por las leyes que ordenan la vida nacional, por lo que la autonomía no significa extraterritorialidad. Es importante señalar, por último, que algunas leyes de universidades de los estados determinan textualmente la responsabilidad del Estado para proteger y mantener la autonomía de la universidad “por todas las leyes y autoridades” Universidad de Durango algo semejante establece la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, añadiendo “sin que pueda (el Estado) por ningún concepto impedir o dificultar la organización, libre gobierno, funciones o relaciones de la universidad, la designación de sus funcionarios o profesores o el desempeño de sus cargos o intentar su separación”²⁵

La educación Mexicana se rige por lo dispuesto en el Artículo 3º. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su ley reglamentaria, la Ley Federal de Educación. De acuerdo con la legislación vigente, las instituciones de educación superior se distinguen en públicas y privadas, pero en cada grupo se subdividen según determinadas características de naturaleza jurídica.

²⁵ Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México Consulta en línea (22/XII/2005
<http://www.unam.com.mx>

Son autónomas. Creadas por un acto legislativo del Congreso de la Unión o de los congresos de los estados. La ley que las crea establece su autonomía. Son organismos descentralizados del Estado, con personalidad jurídica propia, con capacidad para designar sus propias autoridades, determinar sus planes y programas de estudio y ejercer su patrimonio. La Ley Federal de Educación, vigente desde el mes de diciembre de 1973, establece en su Artículo 31: “La función educativa a cargo de las universidades y los establecimientos de educación superior que tengan el carácter de organismos descentralizados del Estado se ejercerá de acuerdo con los ordenamientos legales que los rijan”. De acuerdo con esta disposición, si la ley emanada del Poder Legislativo (Congreso de la Unión o congresos locales) otorga a una universidad la autonomía, la función educativa se realizará dentro de este marco legal.

Organización y gobierno institucional. En las universidades e instituciones de educación superior funcionan diversos tipos de organización, tanto por lo que se refiere a los cuerpos de gobierno como por la forma de participación de profesores y alumnos en la integración de dichos cuerpos de gobierno a nivel institucional. A continuación se presentan los diferentes cuerpos colegiados y autoridades que ejercen el gobierno de las instituciones superiores de carácter público autónomo, fundamentalmente universidades. Importa señalar, además, que las universidades se integran por lo general con escuelas y facultades, y, en muy pocas excepciones existe la organización departamental. En uno y otro caso, sin embargo, las unidades escolares, trátase de escuelas o departamentos, participan en los órganos colegiados de gobierno.

Junta de Gobierno. Este órgano colegiado de gobierno funciona en un número considerable de universidades. La junta de gobierno se creó originalmente en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (1945), utilizándose este modelo en las leyes de otras instituciones. Su función primordial suele ser la designación de las autoridades (rector y directores de escuelas y facultades), pero además le corresponde el papel de órgano

arbitrador cuando surgen conflictos entre las autoridades de la universidad. En algunas universidades se reconoce a la junta de gobierno como la máxima autoridad en caso de presentarse situaciones o conflictos graves.

La junta de gobierno con mayor número de miembros (15) es la de la Universidad Nacional Autónoma de México, y las más reducidas tienen sólo 5 miembros. Con excepción de la primera instalación de la junta de gobierno, para la cual se fija un procedimiento especial por una única vez, los miembros suelen ser electos por el Consejo Universitario, renovándose por lo general uno cada año, y en caso de disponerlo la ley, cuando se llega a una edad límite. Para la elección de los miembros de la junta de gobierno se toman en cuenta sus méritos académicos, el haber prestado servicios docentes o de investigación o haber demostrado su interés en la educación superior. Mientras permanecen en su cargo no pueden realizar ninguna función directiva en la institución, sino después de haber pasado un periodo de tiempo de su separación de la junta.

Consejo Universitario. Es el órgano colegiado representativo de profesores y estudiantes, y con pocas excepciones en la máxima autoridad en las universidades públicas. El consejo universitario es presidido por el rector y forman parte de él los directores de las facultades, escuelas e institutos, más la representación antes señalada de profesores y estudiantes.

Esta triple composición es común a los consejos de todas las universidades, pero el número de representantes puede cambiar, modificando la composición misma del cuerpo colegiado. Los miembros del consejo universitario son de dos clases: los consejeros electos y los consejeros ex-oficio. Estos últimos son los directores de facultades, escuelas e institutos, y en ocasiones algún otro funcionario de la universidad; los consejeros electos son los representantes de los profesores y los alumnos. En algunos casos, el número de profesores consejeros electos es igual al de directores, o sea que por cada facultad, escuela

o instituto forman parte del consejo universitario un consejero ex-oficio y un profesor consejero electo, a los que se añade un alumno consejero electo. Hay universidades en que la representación por facultad, escuela o instituto es de dos profesores y dos alumnos. Además, en algunas universidades el consejo cuenta con la representación del órgano estudiantil que agrupa a los alumnos a nivel institucional, o la de la asociación de graduados o egresados.

Hay también consejos universitarios en los que la representación se concibe en paridad, es decir, un número de consejeros profesores y consejeros ex-oficio, de modo que la representación estudiantil en el consejo no sea minoría, ni mayoría, sino exactamente la mitad del cuerpo colegiado.

Al consejo universitario corresponde expedir las normas y reglamentos internos de la universidad; aprobar los planes y programas de estudios; crear o suprimir escuelas, facultades y centros de investigación, así como carreras y estudios especializados y de posgrado; aprobar los presupuestos de ingresos y egresos de la institución; resolver sobre solicitudes de reconocimiento de validez oficial de estudios, y en general al consejo universitario se le atribuyen todas las facultades que no corresponden a otra autoridad de la institución. En algunas universidades el consejo nombra al rector y a los directores de facultades, escuelas y centro de investigación. Cuando no existe junta de gobierno, el consejo resuelve conflictos que surgen entre las autoridades de la institución.

Además de contar con un senado universitario este es el cuerpo colegiado que en las universidades privadas cumple las funciones, o algunas de ellas, de los consejos universitarios en las universidades públicas. El senado universitario se integra por el rector, representantes del personal académico, representantes de los alumnos de licenciatura y de posgrado, y también en algunos casos por ex-alumnos. A este cuerpo le competen la autoridad y la responsabilidad principal de

la institución, con la finalidad de señalar políticas generales, tomar decisiones sobre la orientación general de la institución y llevar a la universidad las necesidades y las inquietudes de la institución.

Patronato Universitario. Los patronatos son órganos de gobierno sólo en algunas universidades. Si es órgano de gobierno le corresponde principalmente administrar el patrimonio universitario, formular el presupuesto de ingresos y egresos; presentar al consejo universitario la cuenta correspondiente a cada ejercicio presupuestal; gestionar el incremento del patrimonio universitario y designar al tesorero de la universidad. La forma en que se integran los patronatos es muy variable.

El Rector. Es el funcionario que representa a la institución. En las universidades autónomas es electo por la junta de gobierno o por el consejo universitario, o bien por un procedimiento de elección en el que participan los miembros de la comunidad, profesores y estudiantes, emitiendo su voto. En algunas universidades este procedimiento es por voto directo, o bien mediante un sistema que funciona inicialmente a nivel de escuelas y facultades, o en forma separada en cuanto al voto de los profesores y al de los estudiantes. En las universidades que no son autónomas el rector es designado por el Poder Ejecutivo del estado, bien directamente o de una terna que le presenta el consejo universitario. Una tercera forma de designación es por el consejo universitario, de una terna que presenta el Poder Ejecutivo del estado.

Para ser rector, las leyes orgánicas de las universidades establecen determinados requisitos. Por lo general, se exige la nacionalidad mexicana, pero además algunas leyes exigen ser mexicanos por nacimiento; en cuanto a la edad, el mínimo exigido es 30 o 35 años, y el máximo puede ser entre los 60 y 75 años. El grado académico exigido en todas las universidades es el de licenciatura o

título profesional. Con pocas excepciones y bajo diferentes fórmulas, las leyes orgánicas señalan que para ser rector se requiere haberse distinguido en su especialidad, ser persona honorable, y en algunos casos haber prestado servicios docentes o de investigación en la universidad durante un periodo determinado, que puede ser hasta de diez años. También, en algunas universidades el puesto de rector es incompatible con puestos de elección popular, o el ser o haber sido ministro de algún culto religioso.

La duración del cargo de rector puede ser de 3, 4 o 5 años, y se permite en ocasiones la reelección, indefinida o por una sola vez, aunque la tendencia es a prohibir la reelección.

El rector de la universidad es el representante legal de la institución y la autoridad ejecutiva. Le corresponde presidir el consejo universitario, celebrar todos los actos jurídicos en que participa la institución y en general vigilar la buena marcha de la universidad, el cumplimiento de las resoluciones del consejo y en su caso de la junta de gobierno. El rector designa al secretario general de la universidad y a los diversos funcionarios administrativos; en algunas universidades el rector hace proposiciones para la designación de directores de facultades, escuelas e institutos.

Los directores de facultad, escuela o instituto. Estos funcionarios tienen a su cargo, a nivel de facultad, escuela o instituto, atribuciones similares a las del rector y para su designación deben también considerarse los requisitos fijados para éste. Su elección también se sujeta al procedimiento fijado para el cargo de rector.

Los consejos técnicos o juntas directivas. Funcionan en cada facultad o escuela, se integran por el director y los representantes de los profesores y los estudiantes. En algunas universidades la representación es paritaria; en otras, participan todos los profesores y un número determinado de alumnos. La función de los consejos técnicos y juntas directivas se refiere fundamentalmente a la aprobación de planes de estudio que se turnan al consejo universitario; aprobación de programas de estudios y en general todo lo relacionado con las actividades académicas.

b) IPN

En tanto en el Instituto Politécnico Nacional se observan las atribuciones que le competen por medio de sus autoridades de los órganos consultivos y de apoyo, de acuerdo con lo previsto por su ley Orgánica y demás ordenamientos aplicables

Son autoridades del instituto: El director general; el secretario general; los secretarios de área, los directores de coordinación y los directores, directores adjuntos y subdirectores de escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación.

Son órganos consultivos del instituto: el consejo general consultivo, y los consejos técnicos consultivos escolares.

Son órganos de apoyo dependientes del instituto: la estación de televisión xeiipn canal once del distrito federal, el centro nacional de cálculo y los órganos de apoyo se regirán por esta ley y demás disposiciones que regulen su organización y funcionamiento.

El Director General será nombrado por el Presidente de la República; tendrá la representación legal del Instituto Politécnico Nacional, durará en su cargo tres años y podrá ser designado, por una sola vez, para otro periodo.

Aquí observamos 2 diferencias entre instituciones primero: en cuanto a su nombramiento en la UNAM el rector quien funge como la autoridad máxima será nombrado por su junta de gobierno en el Politécnico lo nombra el Presidente de la República y segundo: la denominación ya que como se ha demostrado para el caso del IPN la autoridad máxima es el director general mientras que en la UNAM es la de Rector.

Son facultades y obligaciones del Director General: Dirigir y coordinar las actividades del Instituto; vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley, expedir las normas y disposiciones de carácter general para la mejor organización y funcionamiento académico y administrativo del Instituto, teniendo presente la opinión del Consejo General Consultivo, establecer las escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación y las dependencias administrativas que requiera el instituto para el cumplimiento de sus finalidades, previo acuerdo del Consejo General Consultivo, autorizar los planes y programas académicos del Instituto, que hayan sido previamente acordados por el Consejo General Consultivo, someter a la consideración del Secretario de Educación Pública, del Subsecretario de Educación e Investigación Tecnológicas o de ambos, los asuntos que así lo requieran; consultar al Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, cuando lo considere necesario, los asuntos que tengan por objeto lograr una mayor vinculación de las actividades académicas de dicho sistema, administrar el patrimonio del Instituto de acuerdo con las disposiciones aplicables, presentar oportunamente al Secretario de Educación Pública, para su aprobación, el anteproyecto del presupuesto anual de ingresos y egresos de la Institución, dar a conocer a las autoridades y órganos del Instituto el presupuesto autorizado, gestionar ante las autoridades competentes que el Instituto disponga oportunamente de las asignaciones y

recursos presupuestarios, ejercer el presupuesto anual de egresos del Instituto bajo la supervisión del Consejo General Consultivo, presidir los órganos colegiados de gobierno de los organismos auxiliares del Instituto, celebrar convenios de cooperación tecnológica, asesoría técnica, prestación de servicios y de intercambio de experiencias, con otros centros educativos, dependencias del gobierno federal, entidades federativas, municipios y en general, con organismos de los sectores público, social y privado nombrar a los secretarios de área, previa consulta al Secretario de Educación Pública, quienes deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 13 de esta propia Ley, nombrar a los directores de coordinación, quienes deberán reunir los mismos requisitos a que se refiere la fracción que antecede, designar a los Directores, Directores Adjuntos y Subdirectores de las escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación, de terna propuesta por el Consejo Técnico Consultivo Escolar respectivo, presentar al Secretario de Educación Pública un informe anual de actividades del Instituto y el programa de trabajo a desarrollar durante el siguiente ejercicio ejercitar la representación legal del Instituto con las más amplias facultades a que se refieren los dos primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; y las demás que prevean esta Ley y otros ordenamientos aplicables.

El Secretario General será nombrado por el Secretario de Educación Pública, a propuesta del Director General del Instituto Politécnico Nacional el cual tendrá las siguientes facultades: Auxiliar al Director General en el ejercicio de sus funciones desempeñar las comisiones que el Director General le encomiende, visitar periódicamente las dependencias y organismos auxiliares del Instituto Politécnico Nacional y rendir al Director General los informes correspondientes, presentar al Director General los proyectos de informe y memoria anuales de las actividades del Instituto, certificar las firmas de los documentos suscritos por los funcionarios del Instituto cuando aquéllos deban ser exhibidos ante las autoridades que así lo requieran, suplir en sus ausencias temporales al Director

General en el ejercicio de sus funciones y las demás que prevean esta Ley y otros ordenamientos aplicables.

Los directores de escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación, deberán ser mexicanos y reunir además los requisitos que establezcan las normas internas que rijan en el Instituto. Durarán en su cargo tres años y podrán ser designados, por una sola vez, para otro periodo.

El Abogado General representará al Instituto Politécnico Nacional ante toda clase de autoridades y particulares, con las facultades que le delegue el Director General, sin perjuicio de que este conserve el ejercicio directo de las mismas. El Abogado General será nombrado por el Director General.

Aquí observamos una similitud entre ambas instituciones dado que la existencia de un abogado general quien llevará a acabo actividades relacionadas con el derecho tiene en sí una función de gran relevancia.

Los Consejos Técnicos Consultivos y Escolares elegirán en sus respectivos planteles, de entre los profesores de mayor antigüedad, a los decanos de cada una de las escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación del Instituto. El Director General designará de entre los decanos, al Presidente del Decanato, quien tendrá a su cargo las siguientes funciones: Presidir las reuniones de los decanos, quienes lo auxiliarán en el ejercicio de sus funciones previstas en esta Ley y otros ordenamientos aplicables, promover y realizar estudios históricos que contribuyan a difundir el pensamiento, filosofía y objetivos del Instituto, y formar y conservar el archivo histórico del Instituto.

Al igual que en la UNAM el Politécnico cuenta con los consejos técnicos máxima autoridad en cada uno de sus planteles los cuales conocerán de los siguientes casos: Estudiar los proyectos de carácter académico, técnico y administrativo que le presenten el Director, los profesores y los alumnos de la

escuela, centro o unidad, formular los proyectos de normas internas de organización y funcionamiento de la escuela, centro o unidad y someterlos por conducto de su Director a la consideración del Director General, informar al Director General y al Consejo General Consultivo de los asuntos sobre los cuales estimen necesaria su intervención, proponer al Director General del Instituto una terna de profesores para la designación del director de la escuela, centro o unidad. Para la elección de la terna, asumirá la presidencia del Consejo el Decano del plantel, proponer al Director General del Instituto, una terna de profesores para la designación de los directores adjuntos, así como una terna para la designación de los subdirectores de las escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación, resolver los asuntos que interesen o afecten a la escuela, centro o unidad y que sean sometidos a su consideración por el director del plantel; y las demás funciones que prevean esta Ley y otros ordenamientos aplicables. El Consejo General Consultivo y los Consejos Técnicos Consultivos Escolares celebrarán sesiones ordinarias, por lo menos una vez al mes y, extraordinarias cuando sus respectivos presidentes o la tercera parte de sus miembros lo consideren necesario. Sus decisiones se tomarán por mayoría de votos y el quórum se integrará con la asistencia de la mitad más uno de sus miembros, en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad.

El Director de la Estación de televisión del Instituto Politécnico Nacional será designado por el Secretario de Educación Pública, a propuesta del Director General del Instituto Politécnico Nacional, la función sustancial de dicho canal, será la de difundir y defender la cultura nacional, la historia, la tradición, las costumbres y nuestra idiosincrasia, respecto del extranjero.

El Director del Centro Nacional de Cálculo será nombrado por el Director General del Instituto. Para ello será requisito: tener como mínimo el grado de licenciatura o su equivalente y deberá gozar de reconocida solvencia moral y prestigio profesional.

2.5 FINES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En este sentido tenemos como referencia lo establecido en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México en su artículo 1º que establece:

La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública organismo descentralizado del Estado- dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

Los fines que señala la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México se resumen de la siguiente manera:

- Impartir Educación Superior
- Formar profesionales, investigadores y técnicos útiles a la sociedad.
- Realizar investigación científica, tecnológica y humanística que se oriente principalmente a la resolución de las necesidades y problemas nacionales y regionales.
- Extender los beneficios de la cultura a todos los sectores de la población

En consecuencia, el fin último de la Universidad, como el de toda institución nacional, es el servicio de la patria; pero realiza este fin en el aspecto específico que le señala el artículo 1º, creando profesionistas y técnicos bien

preparados, que presten a la sociedad un servicio real y que transformen sus conocimientos, en actos que tiendan al mejoramiento colectivo.

Para realizar ese fin, la Universidad debe constituirse en una institución técnica y subordinar toda su organización al logro de este propósito.

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO DE LOS IMPUESTOS Y DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

En este segundo capítulo la investigación se constriñe a indagar los aspectos jurídicos específicos de los impuestos y de Educación Superior que regulan la actividad en nuestro país.

Para tal efecto y cubrir con los aspectos metodológicos de una investigación seria, se utiliza para este punto las teorías del positivismo jurídico y el inductivo como método de investigación, sin dejar de perder de vista los objetos de investigación y la hipótesis de la misma.

2.1 IMPUESTOS

Por lo que respecta a este apartado, es importante señalar la trascendencia con la que el Estado Mexicano cuente con una serie de documentos legislativos que: (crea, aplique y ejecuten) la materia legislativa fiscal.

En el caso de la materia tributaria, el aspecto jurídico se encuentra fundamentado en su máximo exponente: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual se desprende la idea del maestro Arrijo Vizcaíno al señalar: "Otro de los principios básicos para el estudio del Derecho Fiscal es el que comúnmente se conoce como "el de constitucionalidad", cuyo contenido explica, justifica y complementa al de legalidad. Se trata de un principio que obedece a los lineamientos esenciales de nuestro orden jurídico, que basa su existencia en una norma suprema y, por ende, jerárquicamente superior a todas las demás: la Constitución...

.... La Constitución establece los principios fundamentales de todo orden jurídico a manera de enunciados generales, lo cual significa que todas las normas restantes en una u otra forma derivan de ella y no pueden, bajo ningún

motivo, contradecirla o alterar el sentido de esos enunciados generales. Parafraseando a Hans Kelsen podemos decir que el orden jurídico nacional puede expresarse, figurativamente hablando, como una gran pirámide invertida cuyo vértice, que sirve de fundamento y soporte, está representado por la Constitución”.²⁶

Bajo esta situación cabe recordar la teoría contractualista o contrato social de la que hasta el día de hoy nos sometemos a obedecer en donde existe una relación Estado y sociedad, es decir que por medio de un contrato social que en este caso es la Constitución Política Mexicana, se conviene junto con el Estado; a otorgar ciertas prerrogativas como la libertad, igualdad, seguridad etcétera para que la sociedad obtenga un reconocimiento por medio de una ley para ser salvaguardado por ella misma.

En el caso que nos ocupa y como claramente lo explica el maestro Arrijoa, la importancia de la supremacía de una ley de la cual devenga una serie de preceptos jurídicos secundarios pero que no contravengan lo estipulado por la primera, observándose así el respeto que de las demás leyes deben mantener de ella y que en lo posterior se convertirá en lo que los doctrinarios comúnmente denominarían como derecho positivo.

Bajo esta aseveración continúa manifestándose nuestro autor:

“Dentro de este contexto, el Derecho Fiscal no puede constituir, un caso de excepción. Las normas jurídico-tributarias, al igual que el resto de la legislación ordinaria, emanan de la Constitución, y por consiguiente, deben sujetarse a sus principios y disposiciones. Aún cuando la materia propiamente fiscal no es objeto de un tratamiento detallado y preciso por parte de nuestra Carta Magna, es evidente -como lo veremos en capítulos subsecuentes- que en diversos textos de la misma (los Artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII y XXIX, y 131) aparecen consignados los principios fundamentos de nuestro sistema tributario.

²⁶ ARRIOJA, Vizcaíno Adolfo, *Derecho Fiscal*, 15ª ed; México, Themis, 2000, p. 25.

En esas condiciones, las Leyes Fiscales, para resultar válidas y aplicables deben respetar y adecuarse, dentro de las características y modalidades propias de su contenido específico, a esos principios fundamentales, puesto que en caso contrario, los afectados por sus disposiciones estarían legitimados para demandar su inconstitucionalidad a través de los mecanismos jurisdiccionales correspondientes...²⁷

En consecuencia, la postura del maestro Arrijoa nos demuestra que bajo el principio de constitucionalidad, la materia fiscal y en específico de los impuestos, deben ceñirse a lo establecido en nuestra constitución, postura que acogemos, ya que como se demostró con anterioridad, nuestro derecho positivo mexicano es eminentemente Constitucionalista, por lo que a partir de este momento nuestra investigación analiza los artículos referentes a la materia impositiva federal por tratarse de un impuesto de carácter federal.

2.1.1 CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el título I capítulo II intitulado de los mexicanos, establece en su artículo 31 una serie de obligaciones las cuales los mexicanos deben cumplir.

Por lo que respecta a nuestra investigación, la fracción que incumbe a la misma es la IV que a la letra indica:

Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Distrito Federal, o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Del precepto anterior se desprende el siguiente análisis:

Es una obligación, para todo mexicano, de contribuir a los gastos públicos.

²⁷ *Ibíd*em p. 26

Sin exclusión, éste apartado aplica a aquellos sujetos que tienen la calidad de ciudadanos mexicanos; prerrogativas de la persona como lo refiere el derecho constitucional y de las cuales abordaremos posteriormente. Sin dejar de mencionar que la doctrina fiscal los ubica bajo la denominación de sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria.

Las entidades que tienen derecho a percibir impuestos son: la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Estos sujetos son denominados por la doctrina mexicana financiera como sujetos activos de la relación jurídica tributaria además de añadir:

La residencia de quien habite en los Estados y municipios y de la cual se plasma la siguiente opinión: “¿cuál es el sentido que busca el legislador constituyente cuando habló de residencia? La respuesta acertada es que utiliza la palabra *residencia* para delimitar la jurisdicción tributaria tanto de los estados como de cada municipio que se encuentran dentro del territorio nacional. Limita la potestad impositiva de las entidades federativas a su marco legal de competencia y obliga a los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria a pagar las contribuciones a que haya lugar, pero sólo respecto del municipio y estado donde resida.”²⁸

Observándose de esta manera la clasificación expuesta por la doctrina positiva al enunciar la clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de su ámbito espacial de validez. “El ámbito de validez de las normas de derecho debe ser considerado según Kelsen desde cuatro puntos de vista: el espacial, el temporal, el material y el personal. El ámbito espacial de validez es la porción del espacio en que un precepto es aplicable...

Si nos colocamos en el primero de los cuatro ángulos visuales a que alude Kelsen descubriremos que los preceptos del derecho pueden ser generales o locales. Pertenecen al primer grupo los vigentes en todo el territorio del Estado; al segundo, los que solo tienen aplicación en una parte del mismo. El Código Federal de Procedimientos Civiles, por ejemplo está

²⁸ CARRASCO, Iriarte Hugo, *Derecho Fiscal Constitucional*, 4ª ed, México, Oxford, 2002, p. 175.

integrado por normas generales; el Civil del Distrito Federal en cambio tiene el carácter local como su nombre lo indica.”²⁹

Quedando así demostrado que en cuanto al concepto de residencia empleado en la Constitución Política Federal ésta misma refiere a la aplicación y competencia de una ley tributaria dependiente del lugar en donde se encuentre, es decir, respetar el límite de aplicación espacial de una ley en atención a la competencia del mismo.

Otro de los requisitos que descansa en un principio rector en materia tributaria que es el de *nullum tributum sine lege*, que es el principio de legalidad, en donde no puede existir tributo alguno que no este contemplado en ley además de contener otra serie de requisitos que a continuación se detallan.

Toda contribución tendrá una finalidad: cubrir los gastos públicos. Los ingresos tributarios tienen como finalidad costear los servicios públicos que el Estado presta, por lo que tales servicios deben representar para el particular un beneficio el cual en principio no se verá reflejado inmediatamente, sino posteriormente a niveles generales.

El "gasto público" doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre "gasto público", que el importe de lo recaudado por la Federación, a través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos.

Y por último la expresión de equitativos y proporcionales. Lo que algunos doctrinarios interpretan como la justicia distributiva, y de los cuales tenemos las siguientes aportaciones:

²⁹ KELSEN, Hans, *El contrato y el Tratado*, en García Máynez Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 40ª ed, México, Porrúa, 1989, p 82.

El maestro Flores Zavala expone al respecto: “No es posible separar las dos palabras, sino interpretar la expresión *proporcional y equitativa* como significado de justicia. Lo que el Constituyente pretendió expresar fue que los impuestos sean justos. Para llegar a esta conclusión, tenemos en cuenta que esta expresión aparece por primera vez en el proyecto de *Constitución* de 1857, art. 36, que dice:

Es obligación de todo mexicano defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos y justos intereses de su patria y contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Este artículo, con la última modificación de suprimir la palabra *justo* anterior a *intereses*, fue aprobado en sesión del 26 de agosto de 1855 y seguramente la comisión de estudio lo dividió en dos fracciones, que es como aparecen en el texto aprobado en definitiva con el número 31, quedando la obligación de contribuir a los gastos públicos como fracc. III, y en la *Constitución* de 1917 como fracc. IV, pero con la misma redacción.

Ahora bien, este principio, como dijimos, requiere la realización de dos principios: el de generalidad y el de uniformidad, es decir, que todos los que tienen capacidad contributiva paguen algún impuesto y que éste represente para todos el mínimo de sacrificio posible.

Es decir, el Estado sólo debe imponer el sacrificio mínimo, el indispensable para cubrir el presupuesto, sin atesorar.

El principio de *generalidad*, dijimos, no significa que todos deben pagar todos los impuestos, sino que todos los que tienen capacidad contributiva paguen algún impuesto. Sin embargo, este principio puede también aplicarse a cada impuesto individualmente considerado y entonces debe interpretarse en el

sentido de que el impuesto coincide con lo que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, sin excepciones.

El principio de *uniformidad* significa: “que los impuestos que integran un sistema impositivo deben gravar en tal forma que representen para todos los que deban contribuir a los gastos públicos igual sacrificio mínimo; pero también se puede aplicar a una ley impositiva aislada, Y entonces debe entenderse en el sentido de que todos aquellos cuya situación generadora de crédito fiscal sea igual sean tratados por igual; esta igualdad en la situación generadora debe entenderse en los términos más estrictos, es decir, debe existir igualdad en la renta o capital, en el origen de éstos, en las circunstancias personales, etcétera”.³⁰

Y en este mismo sentido confirma el maestro Margain Manatouo: “Sobre este tema, considero que la tesis que sostiene FLORES ZAVALA es la correcta, o sea, el Constituyente mexicano de 1856 usó como un solo concepto, no como dos, las palabras *proporcional* y *equitativa*.”

Sin embargo, nuestra Suprema Corte ha contribuido a crear mayor confusión sobre este problema, al decirnos en una sentencia que todo impuesto debe reunir los requisitos de proporcionalidad y equidad, ya que al hablar en plural da la impresión de que son dos los requisitos que debe satisfacer todo tributo para ser constitucional: el de proporcionalidad por un lado y el de equidad por el otro.

Atendiendo a la evolución que ha venido experimentando la legislación tributaria mexicana, bien puede sostenerse que son dos conceptos y no uno solo los que contienen las palabras *proporcional* y *equitativa*. Que un tributo sea *proporcional* significa que comprenda por igual, de la misma manera, a todos aquellos individuos que se encuentran colocados en la misma situación o

³⁰ FLORES, Zavala Ernesto, *Elementos de finanzas públicas* en Carrasco Iriarte Hugo, *Op. cit.*, nota 28 p.183.

circunstancia; que sea *equitativa* significa que el impacto del tributo sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación”.³¹

En interpretaciones realizadas por la Suprema Corte de Justicia reiteran lo que a juicio del maestro Margain ha señalado con respecto a los principios de proporcionalidad y equidad en donde se afirma que no es sólo un término lo que quiso dar a entender el legislador sobre el principios de equidad y proporcionalidad sino dos los que el constituyente haya querido expresar con respecto a los principios antes citados.

Localización:

Octava Época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la
Federación

VII, Febrero de 1991

Página: 60

Tesis: 3a./J. 4/91

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

**PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.
SON REQUISITOS DE NATURALEZA
DISTINTA CON LOS CUALES DEBEN
CUMPLIR LAS LEYES FISCALES.**

La proporcionalidad y equidad que deben cumplir las leyes fiscales, conforme a la fracción IV de artículo 31 de la Constitución, no deben confundirse, pues tienen naturaleza diversa, ya que mientras el primer requisito significa que las contribuciones deben estar en proporción con la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, el segundo consiste en que éstos reciban un trato igual, lo que se traduce en que las leyes tributarias deben tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

³¹ MARGAIN, Manatouo Emilio *Introducción al estudio del derecho tributario*, en Carrasco Iriarte Hugo, *Op. cit.*, nota 28 p. 185.

Localización:

Séptima Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la
Federación
199-204 Primera Parte
Página: 144
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional,
Administrativa

**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD
Y EQUIDAD DE LOS.**

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de

equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

Con dichos criterios se van uniformando los conceptos de proporcionalidad y equidad necesarios para comprender en su contexto general que los impuestos deben contener dichos requisitos para cumplir con la finalidad del derecho fiscal tributos justos o una justicia distributiva.

Es así como en la Constitución Política Mexicana se encuentra plasmada la obligación jurídica de pagar contribuciones por parte de los particulares para gastos del Estado Mexicano derivándose de dicho precepto regulaciones jurídicas secundarias como es el caso del Decreto de presupuesto de Egresos el cual se comenta a continuación.

2.1.2 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

La palabra presupuesto tiene su origen en la conjunción formada por las latinas ““prae” –antes- y “supponere” suponer, dar por sentado. Presupuesto, por ende, significa cálculo de gastos e ingresos que se supone de antemano se necesitarán en cierto período”.³²

³² GÓMEZ de Silva, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, 3ª reimpresión; México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 2003, p 562.

Se pueden distinguir dos tipos de presupuesto:

1. El privado o de los particulares.
2. El público o estatal.

El presupuesto privado es un plan financiero que se encuentra sometido a la voluntad de quien lo formula para hacer que sus ingresos y egresos sean proporcionales. La proporcionalidad en el presupuesto de los particulares significa que su vida económica no debe ser desordenada en lo relativo a la relación que debe existir entre sus ingresos o fondos y sus egresos.

Respecto al presupuesto público Mijangos Borja lo define como “la expresión en cifras, de forma sistemática y a intervalos regulares, de los cálculos de los gastos planeados para un periodo futuro y de las estimaciones de los recursos previstos para cubrirlos”.³³

Las características de esta definición a criterio de su autora son las siguientes:

- a) Se trata de una recopilación sistemática o plan financiero;
- b) Se elabora de forma periódica, generalmente cada año;
- c) Se refiere a un periodo futuro, esto es se trata de una previsión;
- d) Se relaciona los gastos con los ingresos. Se basa en la idea de equilibrio;
- e) Se le reconoce carácter obligatorio: el presupuesto es tanto una autorización para realizar un gasto, como el límite fijado para el mismo, aunque con respecto a los ingresos sus previsiones son meras estimaciones de la recaudación posible.”³⁴

Este tipo de presupuesto se justifica porque el Estado debe satisfacer las necesidades generales de su población; para hacerlo desarrolla actividades financieras que tienen por finalidad allegarse de los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas.

³³ MIJANGOS Borja, María de la Luz, *Derecho Presupuestario* en Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (coord.), *Derecho financiero*, México, McGraw-Hill_ UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, colección Panorama del Derecho Mexicano, p 211.

³⁴ *Ídem*.

Así la actividad financiera del Estado comprende básicamente dos aspectos de ingresos y la realización de gastos.

Ahora bien, lo anterior no significa que el Estado pueda obtener sus ingresos de forma arbitraria y desordenada, ni que de igual manera realice sus gastos, pues todas sus actividades están sometidas al principio de legalidad, que implica que debe hacer cuanto la ley le ordena y omitir lo que le prohíbe. En vista de lo anterior, los ingresos y los egresos estatales deben obedecerse en ley (en nuestro derecho mexicano, en la Ley de Ingresos y en el Decreto de Presupuesto de Egresos) siendo ésta su principal diferencia con el presupuesto privado, pues la voluntad del Estado es la ley.

En México, el presupuesto tiene características singulares que lo hacen diferir del tratamiento que se le otorga en otros países, situación que resulta necesaria explicar para comprender los ingresos y los egresos en el derecho mexicano, temas subsecuentes del presente trabajo.

Las características del presupuesto en el derecho mexicano son las siguientes:

- a. **Separación entre ingreso y egresos.** En México, influidos por la teoría francesa de Duguit, hemos separado los ingresos de los egresos o gastos; así, el presupuesto sólo se refiere a los gastos, y respecto a los ingresos existe una ley que los regula (Ley de Ingresos), a pesar de que en el derecho la mayoría de países estos conceptos pertenece al presupuesto.
- b. **A los ingresos y a los egresos se les atribuye una naturaleza jurídica diversa.** Como se explicará en líneas posteriores. Los ingresos se expresan en una ley y los egresos en el decreto de presupuesto de egresos de la Federación que es un acto administrativo

- c. **La aprobación del presupuesto de egresos corresponde a la Cámara de Diputados en ejercicio de una facultad exclusiva.** De acuerdo con el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La característica en comento resulta particular en contraste con lo que en leyes de países que tienen un sistema bicameral se establece, donde la aprobación del presupuesto corresponde a la reunión de las Cámaras, es decir al Congreso o al Parlamento.

En relación con lo anterior, Miguel Carbonell expresa: “Por lo que hace al órgano encargado de aprobar el presupuesto, el derecho comparado demuestra que México se encuentra en una situación de excepcionalidad que quizá convendría repensar. En efecto, la Constitución de 1917 es la única en América Latina que contando con un Poder Legislativo bicameral, asigna la facultad de aprobar el presupuesto a una sola de sus Cámaras...”³⁵

Ante la existencia de estas características, se puede concluir que nuestro país constituye un caso de excepción en materia presupuestaria, el cual se explica de la siguiente manera: “El presupuesto en México presenta las características propias de un sistema político rígido construido en torno al predominio institucional de la presidencia. En su configuración actual, el procedimiento para la formulación del presupuesto sigue conservando elementos que contrastan, y hasta contradicen, la naturaleza de un sistema democrático, que auspicie la alternancia en la titularidad del poder, la consolidación de las instituciones representativas y la presencia de un gobierno dividido sin crisis política”.³⁶

³⁵ CARBONELL, Miguel, *La Constitución pendiente*. Agenda mínima de reformas constitucionales, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p 117.

³⁶ GUTIERREZ Gerónimo et el; *EL proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparado, 1ª reimp; México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 1621 - 162.

Por último consideramos necesario por cuestiones metodológicas conceptualizar el presupuesto de egresos por lo que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México señala que es el: “Documento mediante el cual se asignan fondos federales a los programas por realizarse en un año fiscal.”³⁷

Por lo que el presupuesto de egresos es el decreto en el cual descansan las erogaciones que tiene el Estado por un ejercicio fiscal destinado a los diversos programas debidamente establecidos en él, para sufragar bienes generales como la salud, la procuración de justicia, educación, etcétera, es decir un bien común como finalidad del Estado; a continuación y ciñéndonos a métodos de investigación como el deductivo, el siguiente documento legislativo a analizar es la ley de ingresos de la federación debido a una incógnita lógica derivada del estudio del presupuesto de egresos y que es la siguiente, ¿el Estado tiene que realizar gastos para culminar sus actividades y el presupuesto es el medio para clasificarlos y otorgarlos? Por lo tanto surge la nueva interrogante ¿de donde provienen dichos recursos para satisfacerlos?

La respuesta a continuación se comenta en el siguiente subtema.

2.1.3 LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

La Ley de Ingresos de la Federación es el instrumento legal a través del cual se expresan las entradas del Estado; sin embargo, a pesar de su incorporación a nuestro sistema jurídico como ley, la doctrina nacional, reconociendo la teoría dualista, sostiene su sentido formal y cuestiona su autenticidad en el sentido material.

Respecto al sentido formal de la Ley de Ingresos, la totalidad de los doctrinarios mexicanos coinciden en que no existe duda alguna al ser aprobadas por el órgano facultado expresamente por la Constitución para crear leyes: El Congreso de la Unión.

³⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Op. Cit* T. VI Nota 9, p. 744.

En cuanto al sentido material de dicho ordenamiento conviene aludir a la obra del reconocido administrativo Gabino Fraga, quien, a diferencia de otros autores, aborda este tema con mayor amplitud.

Fraga señala que para comprender la materialidad de la Ley de Ingresos se debe partir de su temporalidad anual, en virtud de la cual, los ingresos consignados en este ordenamiento sólo regirán durante el período que abarca del 1º de enero al 31 de diciembre del año o ejercicio fiscal para el que fueron establecidos.

De esta manera, Gabino Fraga comienza su exposición indicando que:

“... en materia de impuestos, existen dos clases de disposiciones: las que fijan el monto del impuesto, los sujetos del mismo y las formas de causarse y recaudarse, y las que enumeran anualmente cuáles impuestos deben causarse; de modo que la ley de ingresos contiene un catálogo de impuestos que han de cobrarse en un año fiscal. Al lado de ella existen leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no reexpiden cada año cuando la primera conserva el mismo concepto de impuesto.

Se debe considerar que el Congreso no tiene dos facultades distintas para expedir, por una parte, las leyes especiales de impuesto y, por la otra, ley general de ingresos, sino que en los términos en que están redactados los textos constitucionales, no hay más que una sola facultad. Esto significa que en realidad el Congreso sólo se vale de un procedimiento práctico para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar toda legislación sobre impuestos que ha regido en años anteriores, pues si se conserva el concepto que desarrollan las leyes especiales, estas deben entenderse incorporadas a la ley general de ingresos que anualmente les imprime su propia vigencia”.³⁸

Con lo anterior, Fraga quiere decir que en un sentido material la Ley de Ingresos como aquellas disposiciones de carácter obligatorio tributario como ejemplo el impuesto especial sobre automóviles nuevos se derivan de una misma facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecida en nuestra

³⁸ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 42ª ed; México, Porrúa, 2002, pp. 318-319.

Constitución Política Federal sin necesidad de realizar nuevamente el procedimiento para crear leyes año con año.

Otro autor nacional que aborda el tema de la materialidad de la Ley de Ingresos es Sergio Francisco de la Garza. Para tal efecto, este doctrinario parte de la obra de Gabino Fraga y considera que ésta se refiere únicamente a los impuestos, por tanto “no debe ser extendida a los demás conceptos o tipos de ingresos públicos que tienen su fuente en la ley”.³⁹

En razón de la anterior consideración, De la Garza sostiene que a los ingresos no tributarios consistentes en producto y aprovechamiento no puede aplicárseles los razonamientos realizados por Fraga, sino que para éstos es más adecuada la opinión de Duguit, que los considera carentes de significado por no surgir de las mismas autorizaciones creadoras o recaudatorias, de esta manera, a criterio de este doctrinario los productos y aprovechamientos son totalmente indiferentes para la Ley de Ingresos.

Consideramos de todo errónea la aseveración que hace el autor en comento respecto a los productos y aprovechamientos, pues si bien es cierto que de la lectura que se realice a la obra de Gabino Fraga se puede observar que este autor se refiere únicamente a los impuestos, también lo es que no existe razón alguna para excluirlos de la materialidad de la Ley de Ingresos.

La Ley de ingresos contiene la relación de los conceptos que dan origen a productos y aprovechamiento y la estimación posible de lo que se recaudará por éstos, es decir, como bien lo expresa Fraga no contiene los elementos de este tipo de ingresos (sujetos, formas de causación y recaudación etc.) sin embargo, esto no quiere decir, como lo expresa De la Garza, que no contenga autorizaciones creadoras o recaudatorias, pues al establecer productos y aprovechamientos en este ordenamiento surgen las siguientes obligaciones.

³⁹ GARZA Sergio Francisco de la, *Op. cit*; nota 1, p. 111.

A) Productos

Los productos, en el contexto fiscal, son los ingresos que percibe el Estado a modo de contraprestación por los servicios que brinda en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

B) Aprovechamientos

Son los ingresos del erario federal no clasificados como impuestos, derechos o productos, es decir, que se perciben en un año posterior a aquel en que el crédito es exigible y las multas; por lo que se requieren de la facticidad de un supuesto preciso para que nazca la obligación del contribuyente, lo que las diferencia abismalmente de los impuestos.

Además, es preciso señalar que no existe la indiferencia que De la Garza señala en su exposición; pues los productos y aprovechamientos constituyen recursos que el Estado requiere para su funcionamiento y que son de gran trascendencia para el mismo, aunque sean de naturaleza distinta (tributarios) de ahí que se incluyan en el texto de la ley en comento.

En vista de lo anterior, productos y aprovechamientos son perfectamente materiales, situación que trae como consecuencia que la Ley de Ingresos imprima vigencia a las leyes que establecen los mismos.

Por último tomando en cuenta todo lo expresado, podemos afirmar que la naturaleza jurídica de la Ley de Ingresos, es la de una ley, o si se desea tomar en cuenta la teoría dualista, lo es en sentido material, pues a pesar de contener una enumeración o relación de los ingresos trae consigo dos consecuencias importantes que denotan la existencia de una norma imperativa y general: imponer la obligación de pago de ingresos y declarar vigentes y obligatorias las leyes que contemplan cada clase de ingreso.

El fundamento legal se encuentra plasmado en el artículo 1º de la Ley de ingresos de la federación en el rubro que se observa de la siguiente manera:

Artículo 1o. En el ejercicio fiscal de 2006, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

CONCEPTO	Millones de pesos
A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	1,339,787.1
I. Impuestos:	836,812.4
1. Impuesto sobre la renta.	374,923.5
2. Impuesto al activo.	13,412.5
3. Impuesto al valor agregado.	335,746.8
4. Impuesto especial sobre producción y servicios:	56,158.9
A. Gasolinas, diesel para combustión automotriz.	18,569.7
B. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:	20,163.4
a) Bebidas alcohólicas.	5,651.2
b) Cervezas y bebidas refrescantes.	14,512.2
C. Tabacos labrados.	16,365.0
D. Aguas, refrescos y sus concentrados.	1,060.8
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	15,378.2
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.	5,298.7
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.	0.0
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.	4,838.5
9. Impuestos al comercio exterior:	21,701.7
A. A la importación.	21,701.7
B. A la exportación.	0.0
10. Accesorios.	9,353.6

Así para este ejercicio fiscal la federación ha realizado esta estimación de ingresos por parte del rubro de impuestos que son como ya ha quedado sentado con anterioridad una de las partidas con las cuales el Estado cuenta con un mayor porcentaje de captación por parte del contribuyente.

2.1.4 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

El Código Fiscal de la Federación es un conjunto normativo de leyes jurídicas de carácter federal. Por lo que las contribuciones establecidas en dicho ordenamiento tendrán el carácter de federal.

“El Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1981 que entró en vigor en abril de 1983 define varios conceptos fiscales fundamentales; establece los procedimientos para obtener los ingresos fiscales y diversas reglas en cuanto a su administración; determina la forma de ejecución de las resoluciones fiscales, los recursos administrativos, así como el sistema para resolver las controversias ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa. Así mismo establece la tipificación de algunos delitos fiscales”.⁴⁰

Del contenido que sustenta el Código Fiscal de la Federación lo que nos concierne es lo relativo al artículo 2º del Código Fiscal de la Federación y su fracción I en donde queda por sentado por parte del legislador qué se debe entender por impuesto:

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

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

Así este artículo en consecuencia, y como ya se argumentó en capítulos que anteceden a éste, clasifica a las contribuciones en impuestos, aportaciones

⁴⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas *Op. Cit.* T. III Nota 9 p. 221.

de seguridad social y derechos, considerados también como ingresos **tributarios** por la administración pública.

Además, fuera del concepto de contribuciones, pero también considerados como ingresos fiscales **no tributarios** por la administración pública, existen los aprovechamientos y a los productos, como ejemplo de ellas.

Así por último en el Código Fiscal de la Federación, señala en su artículo 2º los impuestos, como las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de los conceptos de aportaciones de seguridad social y de derechos.

De tal manera que el Instituto de Investigaciones Jurídicas afirma la postura que se ha manejado a través del presente trabajo de investigación en donde el Código Fiscal de la Federación a través de su artículo 2º primer párrafo realiza una clasificación de las contribuciones, para que posteriormente en su primer párrafo defina qué se debe entender por impuestos.

2.1.5 LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Este ordenamiento legal tiene como finalidad solucionar los problemas en materia de potestad y competencia tributarias entre la federación, estados y municipios, y a fin de fortalecer el pacto federal, en la actualidad esta actividad tiene su base en la ley de coordinación fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 con la cual se pretende:

- a) “Coordinar el sistema fiscal de la federación, estados, municipios y Distrito Federal;
- b) Organizar el fondo general de participaciones
- c) Fijar las participaciones a las entidades federativas;
- d) Regular la forma de colaboración administrativa;

e) Establecer organismos para el manejo de la coordinación”.⁴¹

El instrumento básico para la operación de este sistema es el convenio de adhesión que celebran las diferentes partes a fin de lograr los propósitos enunciados, en donde se acuerda que las entidades se abstendrán de establecer o mantener contribuciones previstas expresamente por leyes fiscales federales; además del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal para que las autoridades estatales y municipales participen en las funciones de recaudación, fiscalización y administración de los ingresos federales.

La coordinación fiscal entre la Federación y los estados, y entre éstos y los municipios, da lugar a las participaciones en el producto de las contribuciones federales, para lo cual se crean diferentes fondos, según la ley de coordinación fiscal:

- a) Fondo general de participaciones
- b) Fondo de fomento municipal.

Los estados deberán entregar a sus municipios cuando menos 20% del fondo general de participaciones y del fondo financiero complementario. Respecto del fondo de fomento municipal, los municipios perciben directamente de la Federación la participación que les corresponde.

Los organismos que se encargan del desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento de este sistema son:

- a) La reunión nacional de funcionarios fiscales;
- b) La comisión permanente de funcionarios fiscales; y
- c) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), en los cuales se encuentran representados el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas.

⁴¹ DELGADILLO Gutiérrez Luis H., *Op. cit.* Nota 5 p. 53-54

Finalmente, es necesario señalar que la incorporación al sistema de coordinación genera ciertas limitaciones a la potestad tributaria de los estados, principalmente en materia de derechos, ya que sólo podrán establecerlos en algunos casos de licencias, registros, uso de vía pública e inspección y vigilancia

Bajo estas consideraciones tenemos en esta ley de coordinación límites espaciales jurídicos a la aplicación de la norma jurídica tributaria debido al sistema de Estado que sustenta nuestra República mexicana el cual es la Federación pero dividida en Estados y donde el municipio es la célula administrativa de la población.

A continuación se desarrolla el documento reglamentario del decreto de presupuesto de egresos de la federación que es la ley del presupuesto, contabilidad y gasto público y en la cual se deja por sentado la facultad que tiene la administración pública federal de observar y aplicar el gasto público dependiendo del programa a que se refiere.

2.1.6 LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO

En diciembre de 1976 se derogó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, que estaba en vigor desde 1935 y se expidió la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que significó, por lo que se refiere a la elaboración del presupuesto, la implantación en la administración federal del presupuesto por programas. “En ésta se postula la regulación en las erogaciones del gasto corriente, inversiones, pagos de la deuda, el ejercicio del presupuesto de egresos y la contabilidad a que deberá ajustarse cada entidad pública. Consta de 44 artículos.”⁴²

En este sentido el presupuesto es la partida de dinero con la cual cuenta el Estado para el gasto público federal este se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalan objetivos metas y unidades responsables de su ejecución.

⁴² BARANDIARAN, Rafael *Diccionario de Términos Financiero*, 5ª ed; México, Trillas, p. 134.

La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 2º señala que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública que realizan:

- a) El poder Legislativo
- b) El poder Judicial
- c) El poder Ejecutivo
- d) Las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República
- e) El departamento del Distrito Federal
- f) Los organismos descentralizados
- g) Las empresas de participación estatal mayoritaria
- h) Los fideicomisos en lo que el fideicomitente sea el gobierno federal.

En su conjunto, la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal contempla gastos, deudas e inversión que generan estas “entidades” como lo establece la ley y que son las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos que realizan el gasto federal. Estas tienen la obligación de sujetarse a la programación del gasto que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formula el Ejecutivo Federal por conducto de esa secretaría.

Además, las actividades de programación, control y evaluación del gasto público federal, están a cargo de la Secretaría de Hacienda, la que tiene facultad de dictar disposiciones para el eficaz cumplimiento de sus funciones. Por otra parte, las secretarías de Estado orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación y cada entidad debe contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto. En todo

caso, los presupuestos se elaborarán cada año calendario y se fundarán en costos.

El artículo 17 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal indica que para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades elaborarán sus anteproyectos de presupuestos con base en los programas respectivos y los remitirán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con sujeción a las normas, monto y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la propia secretaría. En caso de que las entidades no formulen su anteproyecto de presupuesto, la Secretaría de Hacienda queda facultada para suplir esa omisión. Como se puede observar, las entidades que no sean los poderes Legislativo y Judicial y algunos órganos autónomos, deben formular y dirigir su anteproyecto de presupuesto, de manera diversa, es decir, a través de la Secretaría de Hacienda, y no directamente al presidente de la República; esto tiene su explicación pues aunque se haga a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, formalmente se hace ante el Ejecutivo Federal, aunque todas las “entidades”, incluyendo a los poderes Legislativo y Judicial, deben atender las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, incluyendo las normas, plazos y condiciones que la Secretaría de Hacienda determine, además de atender las previsiones de ingreso y del gasto público federal.

Se desprende del análisis de ley de presupuesto, contabilidad y gasto público la cual fija los parámetros para establecer los recursos con los cuales la Secretaría de Educación Pública deba contar para el financiamiento de la educación superior en su gasto corriente, de esta manera podemos concluir que es necesario resaltar la importancia de este ordenamiento jurídico, ya que en él, aparecen los cálculos monetarios para establecer una cantidad reservada a dicha actividad.

La finalidad de este subcapítulo es la de insertar dentro del sistema jurídico de nuestro país la figura de los impuestos en el ámbito federal, también es cierto que en nuestro encuadramiento no se menciona la creación de normas jurídicas impositivas, y a quien compete dicha iniciativa, etcétera.

Dejamos este punto a desarrollar dentro del tercer capítulo de la presente investigación así dejando en este capítulo de manera enunciativa los ordenamientos jurídicos aplicables al caso de los impuestos La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, etcétera.

2.2 EDUCACIÓN SUPERIOR.

El presente subcapítulo tiene la finalidad de proporcionar una visión jurídica de la legislación positiva mexicana que establece nuestro derecho al regular la educación superior. Poniendo mayor énfasis, en lo que se refiere a la organización, administración y financiamiento de la misma, acercamiento básico para sostener nuestra hipótesis de investigación.

La educación superior se instauró en el país en el siglo XVI, cuando en 1551 por cédula del rey Carlos I de España se establecía la Real y Pontificia Universidad de México, “donde los naturales y los hijos de españoles estudiarían todas la ciencias a imagen de la Universidad de Salamanca.”⁴³

En ella se impartirían las cátedras superiores de teología, filosofía, derecho y medicina. Las primeras universidades en provincia se establecieron en San Luis Potosí, Puebla y Guadalajara, en las que se impartían cursos avanzados de estudios universitarios, aunque para graduarse los alumnos debían hacerlo en la Universidad de México.

En tanto, en los primeros gobiernos surgidos de la Revolución Mexicana, en la educación superior se introdujo un concepto de enseñanza técnica cuyo objetivo era formar personal necesario para reconstruir al país. Surgió entonces, la Escuela Práctica de Ingenieros Mecánicos y Electricistas y se fundaron nuevas facultades como la de Química y la de Comercio, pero aún se carecía de una visión integral del sistema educativo.

⁴³ GARRITZ, Andoni, *Postgrado y Desarrollo Nacional 1980-1990*, en Educación Superior y Desarrollo Nacional, México, UNAM, 1992, p. 135.

En 1929, ante la presión generada por los movimientos estudiantiles, el presidente Emilio Portes Gil envió al Congreso una iniciativa de ley de Autonomía de la Universidad, mediante la que se entregaba el gobierno de la institución a ella misma. El presidente sólo intervendría en la elección de rector de una terna enviada por la propia universidad: Sin embargo, fue hasta agosto de 1933 cuando el Congreso de la Unión expidió la ley que otorgó plena autonomía a la Universidad, creando el Consejo Universitario como órgano supremo de la misma.

Para 1950 había en el país 8 universidades públicas: la UNAM, y las de Sonora, Sinaloa, San Luis Potosí, Guadalajara, Yucatán, Puebla y la Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, y cinco universidades privadas: la Autónoma de Guadalajara, la Femenina de México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), la Iberoamericana y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). La educación técnica pública se impartía en el Instituto Politécnico Nacional y en cuatro institutos tecnológicos regionales.

En la gestión presidencial de Adolfo López Mateos, además del impulso a la educación normalista y la instalación de la Comisión Nacional de los libros de texto gratuito, planteada desde los años de la educación socialista, se dio un importante impulso a las instituciones de educación superior públicas, como la UNAM y el Politécnico Nacional. Ambas instituciones reestructuraron los programas de estudio en la mayoría de las carreras, para adecuarlas a las necesidades del país y se aplicaron, además los talleres y laboratorios apropiados. Asimismo, el Politécnico reubicó la mayoría de sus escuelas y facultades en la unidad profesional de Zacatenco.

Así en 1970 se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en 1974 se inauguró la Universidad Autónoma Metropolitana con tres campus, y en 1978 se fundó la Universidad Pedagógica Nacional para la excelencia académica del normalismo mexicano. También se crearon 28 nuevos institutos tecnológicos regionales, se fundaron 17 institutos tecnológicos agropecuarios

ubicados en zonas rurales, y tres de ciencias y tecnología del mar para las ciudades costeras.

Se apoyó al Colegio de México para que, entre otras cosas, incubara otros centros como los colegios de Michoacán, Sonora y Jalisco.

La demanda de estudios universitarios obligó al gobierno dar mayor flujo a los recursos “y por la vía del financiamiento, las universidades estatales se hicieron dependientes del gobierno federal.”⁴⁴

Además, se dio impulso a lo que se conoció como “universidades paralelas” como el Colegio de la Frontera Norte, el Centro de Estudios y Docencia Económica, (CIDE), y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, (CIESAS).

De igual manera, el posgrado en México experimentó una expansión sin precedente “los programas pasaron de 226 en 1970, a 1,232 en 1980..... El nivel de licenciatura se incrementó de 1970 a 1984 en 389%, el de posgrado en ese mismo período fue de 550.”⁴⁵

Sin embargo, uno de los más graves problemas fue su elevada concentración en la ciudad de México; en 1970 la capital agrupaba más del 80% de los programas, en 1990 bajó al 43%.

Sin embargo, la educación pública superior se estancó a partir del gobierno de José López Portillo, período donde volvieron a fortalecerse particulares, en 1980 en el país había 87 universidades privadas. Su gestión se caracterizó por el apoyo a las expresiones culturales nacionales al crear una serie de museos dedicados a conservar la memoria nacional, como el de las culturas populares y el del templo mayor. Aunque los programas y la matrícula de las instituciones superiores continuó creciendo, no ocurrió lo mismo con el

⁴⁴ *Ibidem*, p.138

⁴⁵ ROCA, Salvador de la *Educación y cultura en el desarrollo del capital en México*, en Educación Superior y Desarrollo Nacional, México, UNAM, 1992, p. 63

presupuesto federal, “las becas, por ejemplo, de 4,618 en 1980, en 1988 eran sólo 2,235; el presupuesto bajó de 50,000 millones de pesos en 1983, a 26,678 en 1987.”⁴⁶

Actualmente se da seguimiento a una serie de programas que dan continuidad al sistema educativo de los dos sexenios anteriores, tales como el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior, PRONABES; CONACYT, para el fortalecimiento del posgrado nacional, el de Mejoramiento del Profesorado PROMEP, en operaciones desde finales de 1996; el de Superación del Personal Académico, SUPERA-ANUIES, iniciado en el régimen de Salinas de Gortari; el Fondo para la Modernización de la Educación Superior, FOMES, implantado desde 1995, el de Apoyo al Desarrollo Universitario, PROADU, creado en 1995 para la realización de programas de colaboración trilateral con Estados Unidos y Canadá y el PROMEP-SEIT-COSNET, iniciando en 1998 para apoyos a los profesores adscritos a los institutos tecnológicos dependientes de la SEP, para la realización de posgrados

2.2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En los subcapítulos posteriores ha de observarse la interpretación que se hace a los ordenamientos jurídicos aplicables al caso en concreto; apoyándose para la estructura del trabajo los métodos de investigación como son el deductivo de investigación y el positivismo jurídico, el primero de estos indispensable para el análisis del objeto que va de lo general a lo particular y por el otro la necesaria aplicación e interpretación de la ley.

Teniendo para tal efecto en principio el análisis del artículo 3º de la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos; considerada por la doctrina como el máximo ordenamiento jurídico del Estado, descansa en este, la historia e ideología de los Constituyentes de 1857 y 1917, concluyéndose que: “... El dato innovador más visible en la estructura de las Constituciones Contemporáneas no consiste en la implantación conceptual del Sistema de

⁴⁶ *Ídem.*

Derechos de Libertad, si no en la introducción de un conjunto de disposiciones que por una parte, confieren a los Poderes Públicos la facultad de intervenir directamente en las relaciones sociales y económicas, y por otra reconocen a los ciudadanos la titularidad de algunos derechos de naturaleza eminentemente social. Que imponen al Estado, no tanto abstenerse de intervenir, sino operar activamente para hacer posible el goce efectivo de dichos derechos...”⁴⁷ así se introduce y retoma un nuevo aspecto la libertad en la norma jurídica además de velar por la organización y administración del mismo. Establece en su composición principios, supuestos, normas jurídicas que deben ser observadas por la sociedad. Es decir una Ley Suprema que establece los mínimos requisitos para hacer valer nuestra condición humana.

Así se plasma a través de una garantía el reconocimiento jurídico que hace el Estado para que exista una equidad dentro de la población que se traducirá en igualdad de oportunidades para los habitantes de nuestro país, encontraremos en el siguiente artículo, el fundamento constitucional garantizando la obligación que guarda el Estado a cumplir con dicha función.

ARTÍCULO 3º

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El estado –federación, estado y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria, mismas que son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por lo tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados

⁴⁷ SANCHEZ Vázquez Rafael, *Derecho y Educación*, México, Porrúa, 1998, pp. 104-05.

del progreso científico, luchara contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los perjuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismo- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos – incluyendo la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir con los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo, conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden

con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere; y

VIII El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan

La importancia del artículo 3º Constitucional radica en primer término en el reconocimiento que hace el Estado por medio de esta garantía a la sociedad para establecer que es un derecho en sentido amplio la educación; imponiendo posteriormente la obligatoriedad en 3 tipos de educación que son la preescolar, primaria y secundaria.

Continuando con dicho argumento encontramos en párrafos posteriores del artículo en comento la postura filosófica de la educación invocando conceptos como el desarrollo humano, el amor a la patria, solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Además, establece la obligación del Ejecutivo Federal de organizar los programas de estudio de los niveles primaria secundaria y normal, coadyuvándose con el ejecutivo de los estados en los límites de las leyes respectivas como Ley General de Educación, Ley de Coordinación para la Educación Superior, etcetera.

Y bien, uno de los temas de mayor polémica por la doctrina, grupos sociales, políticos, educativos es el referente a la gratuidad de la educación, y es suscitada, así lo consideramos, por hacer interpretaciones sin conocer de fondo la verdadera intención del legislador de su dicho, por lo que da como consecuencia diversas opiniones con solo referirse a la gratuidad.

Para su mejor, comprensión se plasma a continuación la redacción del texto aprobado por el Constituyente de 1917 en donde aparece por primera vez lo referente a la gratuidad en la educación:

Artículo 3º La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación lo mismo que la enseñanza primaria...

... párrafo IV En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

Para que el Constituyente llegara a la conclusión de contemplar la gratuidad en el artículo 3º párrafo IV se tuvo que realizar el procedimiento correspondiente para la realización de reformas a la Constitución a lo cual se derivó la discusión del dictamen del 3º Constitucional del cual tomó la palabra el C. Chapa e hizo la siguiente exposición: "... Gratuita, es natural, que sea señores, porque uno de los pretextos, una de las razones de que el pueblo mexicano no tenga educación suficiente, es que carece de los elementos económicos necesarios para adquirir dicha educación; así es que es deber del gobierno impartirla ..." ⁴⁸

Cabe aclarar que para llegar a tal consumación, hay que atender el desenvolvimiento histórico del que fue parte nuestro país en los aspectos económicos y jurídicos, en principio la Revolución Mexicana tuvo su colapso en dos puntos importantes la diferencia de clases sociales y la mala distribución de la riqueza lo que dio como consecuencia, que la gente que se encontraba en esa situación desfavorable se levantara en armas y en lo accesorio, un Estado de Derecho endeble, ya que el Constituyente había omitido en establecer algunos principios relativos al Derecho Social como son: las relaciones obrero patronales, la educación y distribución de la tierra, así como dejar de prescindir de su *Ius Imperium* es decir abandono sus

⁴⁸ Congreso Constituyente 1916-1917 *Diario de Debates* Tomo II México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana 1985 p. 694.

responsabilidades como ente soberano en el cual se depositan derechos y obligaciones.

Ahora sentado lo anterior se puede comprender la magnificencia del porque del artículo 3º Constitucional y en específico en lo relacionado con la gratuidad quedando claro que eran mayoría las personas que no contaban con los recursos necesarios para allegarse de un derecho tan elemental en el ser humano como lo es la educación, tal y como lo ejemplifica el C. Chapa con su intervención.

“Quedando representada la gratuidad debidamente plasmada en el artículo concerniente, limitando dicha gratuidad a aquella que se impartió o imparte todavía en los centros oficiales. Por lo que exhibida por la comisión que presentó el dictamen, así como su discusión en el pleno del Congreso de 1917, en el artículo 3º estaban depositados por primera vez y después de los acontecimientos arriba señalados la voluntad del pueblo debidamente representado por sus delegados, por esta razón es necesario entender la magnitud de su importancia jurídica tal y como lo señala una de los actores en dicho panel: ... ningún momento, señores de los que la Revolución ha pasado ha sido tan grande, tan palpitante, tan solemne como el momento en que el congreso Constituyente, aquí reunido, trata de discutir el artículo 3º de la Constitución de los Estado Unidos Mexicanos.”⁴⁹

Así de esta manera se demuestra la importancia y trascendencia que tiene nuestro artículo 3º Constitucional y del cual se han desarrollado varias reformas al respecto, continuando con el análisis de dicho artículo, en la fracción V aparece por vez primera lo relativo a la educación superior, como modalidad o tipo de educación diferente a las ya vistas con anterioridad.

El Estado Mexicano está obligado a otorgar educación superior con esto pretendemos dejar por sentado y como posteriormente se ratificará al desarrollar temáticamente la fracción VII del mismo artículo, la necesidad

⁴⁹ *Ibidem* p. 638.

jurídica del Estado mexicano de verificar el Derecho de los ciudadanos a asistir a la educación superior.

A diferencia de la educación básica el Estado no interviene verticalmente en su administración, crea para tal efecto la legislación respectiva para que en su caso resuelva en la medida de su alcance los conflictos relacionados con ella; tal y como se desprende de la fracción VII de dicho artículo que señala: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio”.

Para tal efecto queda comprendido que en la modalidad de educación superior, esta se comprime a su legislación debidamente concebida para su fin; y para tal efecto a continuación se analizan cada ley secundaria del artículo 3º constitucional.

2.2.2 LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

Una ley reglamentaria tiene tal carácter de acuerdo a la clasificación jerárquica de las normas jurídicas, esto significa que su nacimiento proviene de un ordenamiento jurídico superior a este y del que se desprende dada su trascendencia un ordenamiento secundario (ley reglamentaria) con el fin de regular dicha actividad véase Ley Federal del Trabajo, Ley Agraria y la que nos atañe Ley General de Educación la que ofrece dentro de sus múltiples conductas reguladoras: la que se deriva de los sujetos quienes intervienen en dicho ordenamiento, (educandos, y educadores) conceptos tales como (educación, autoridades educativas) y demás requisitos administrativos, con los cuales el Estado observará y vigilará para su buen funcionamiento.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Julio de 1993, abrogando la Ley Federal de Educación del 29 de noviembre de 1973, contiene en su haber 8 capítulos distribuidos de la siguiente manera:

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES.

Este capítulo se compone con los primeros once artículos, de los cuales solo se comentan aquellos que consideramos de apoyo y justificación para el trabajo de investigación:

Así tenemos que el artículo 1º establece:

Art. 1º Esta ley regula la educación que imparten el Estado-Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.

En nuestra opinión en el primer párrafo del presente artículo establece una regulación a la Educación en sus diferentes ámbitos, así como también en sus modalidades.

Cabe aclarar que en su segundo párrafo establece la excepción a la regla al señalar que la función social educativa deberá ser regulada por las leyes que rigen a las instituciones de educación superior con carácter autónomo observándose la importancia que ocupa la norma jurídica para la regulación del mismo.

Del artículo 2 se realizó ya un análisis, en el primer capítulo de esta investigación relativa a la definición legal de educación, sin embargo la importancia jurídica radica en la garantía social del derecho que todo individuo tiene de recibir educación misma que ha sido tratada en este mismo subcapítulo sin dejar claro que es un legado importantísimo de nuestros legisladores del Constituyente del 17.

ARTICULO 2.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.

También es necesario mencionar la importancia que contiene el artículo 3º al citar que:

ARTICULO 3.- El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley.

Este artículo al señalar que: “el Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar”..., por lo que consideramos necesario señalar que en dicho ordenamiento jurídico en particular se detiene a aludir la obligación del Estado en prestar *servicios educativos*, luego así marcamos el nacimiento del término servicio educativo que no se había observado hasta este momento.

Tal y como se observo en la anterior Ley Federal de Educación del 29 de noviembre de 1973 en ese mismo artículo tiende nuestro legislador a considerar a la educación como un servicio y por ende sostener para resultados de la presente investigación una secuencia cronológica-metodológica, con base en teorías como lo son de la norma jurídica y del conocimiento.

El artículo 4 que habla acerca la obligatoriedad jurídica de que todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y secundaria, estableciendo así los conocimientos previos para impartidos en estas modalidades para llegar a la educación superior, además de establecer la obligación jurídica de los padres con tal prerrogativa de cumplir con esta obligación, también establecida en el artículo 31 fracción III de la Constitución Federal.

ARTICULO 4.- Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria.

Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación preescolar, la primaria y la secundaria

El concepto de gratuidad en la educación, aparece en el artículo 6 de este ordenamiento, este mismo se encuentra establecido a nivel Constitucional en su artículo 3 fracción IV, simplemente nos limitaremos a señalar la trascendencia de la gratuidad para la educación:

Artículo 6.- La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo

Otro de los artículos importantes dentro de esta presente ley por su aportación en el ámbito educativo es el 7º; el cual a manera de resumen se señala a continuación;

Contribuir al desarrollo integral del individuo;
Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos;
Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía;
Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional –el español- un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de la protección y la promoción del desarrollo de las lenguas indígenas;
Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia;
Promover el valor de la justicia y la igualdad de los individuos, así como propiciar el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos;
Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científica y tecnológica;
Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal;
Estimular la educación física y la práctica del deporte;
Desarrollar actitudes solidarias en los individuos para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable;
Hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección al ambiente;

Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general;

El artículo 9º apoya jurídicamente nuestra hipótesis de investigación al sostener lo siguiente:

“Además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el Estado promoverá y atenderá – directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio-, todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal”.

Es importante; sólo como mención señalar que en su artículo 10º, primer párrafo; la presente ley observa que: La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.

Para concluir con el análisis del presente capítulo solo resaltaremos para cuestiones de definiciones lo que considera la actual ley con respecto al concepto de autoridad educativa:

Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

- I. Autoridad educativa federal, o Secretaría, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal;
- II. Autoridad educativa local al ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social-educativa, y
- III. Autoridad educativa municipal al ayuntamiento de cada municipio.

CAPITULO II

DEL FEDERALISMO MEXICANO

En el presente capítulo el legislador contempla en 4 secciones, comprendidos en los artículos 12 al 31 los cuales se dividen en los siguientes apartados:

Sección 1: De la distribución de la función social educativa.

Sección 2: De los servicios educativos

Sección 3: Del financiamiento a la educación

Sección 4: De la evaluación del Sistema Educativo Nacional.

“Es importante señalar que en este capítulo, sección primera la presente ley clasifica las facultades que se les otorga para la distribución de la educación en sus diferentes modalidades a la autoridad educativa federal, autoridad educativa estatal, en el caso de que existiesen a las atribuciones concurrentes de la Federación y de los Estados y por último tomando en consideración a las diferentes formas de organización del Estado a las atribuciones de los Municipios sin perjuicio de la concurrencia.”⁵⁰

Del presente capítulo, el artículo que consideramos necesario incluir para efectos de aportación al trabajo de investigación es el número 15 de la sección 1 que establece:

Artículo 15. El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad...

Por lo que realizando una interpretación literal de este artículo los siguientes elementos:

⁵⁰ ROMERO Hernández José Luis, *Legislación Educativa Mexicana*, México, ENEP Aragón UNAM, 2000 p. 189.

Primero. La importancia social y jurídica que representa el municipio para el Estado Mexicano tal como esta contemplado en la Constitución Política Mexicana.

Segundo. La necesidad social y jurídica que requiera la educación en sus diferentes ámbitos para que este comprendida dentro de los municipios incluidos dentro de nuestra República Mexicana y así evitar deserción de estudiantes hacia los lugares centralizados.

En la sección 2 que refiere a los servicios educativos lo justificable para propósitos de esta investigación se encuentra en el artículo 18 que establece:

ARTICULO 18.- El establecimiento de instituciones educativas que realice el Poder Ejecutivo Federal por conducto de otras dependencias de la Administración Pública Federal, así como la formulación de planes y programas de estudio para dichas instituciones, se harán en coordinación con la Secretaría. Dichas dependencias expedirán constancias, certificados, diplomas y títulos que tendrán la validez correspondiente a los estudios realizados

Ya que sirve de complemento para la presente investigación.

Por otra parte, el presente capítulo encuentra en su sección III, lo que representa en nuestro trabajo de investigación un punto base, y que habla acerca **del financiamiento a la educación** de donde se desprende el apoyo a la educación superior, a lo que cabe hacer las siguientes consideraciones:

El carácter general de la presente ley nos demuestra en su artículo 25: El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

Del primer párrafo es importante señalar que existe prioridad al régimen aplicable correspondiente; que es para el caso en concreto la ley de ingresos de la federación y el presupuesto de egresos, figuras ya analizadas con anticipación en el 1er y 2º capítulo de la presente investigación. Ahora bien en este párrafo nuevamente se menciona una de las características de la educación al ser considerada un “servicio”.

Por lo que se refiere a esta última definición existe una omisión de acuerdo a nuestra consideración ya que por una parte al momento de interpretar la Constitución Política Mexicana no se encuentra establecido en algunos de sus párrafos dicho elemento. Contrastándolo con lo plasmado en la presente ley.

Bien, ahora en cuanto al segundo tercero y cuarto párrafo el legislador estableció que de haberse aprobado los recursos necesarios para satisfacer estos servicios se aplicarían restrictivamente para tal fin; observándose así la excepción a la regla, dando así nuestro legislador una muestra de su conocimiento en la lógica jurídica.

Y la última sección de este capítulo II de la Ley General de Educación nombrada: De la evaluación del Sistema Educativo Nacional, del cual

prescindimos dado que no contiene artículos revelantes para nuestra investigación.

El siguiente tema establecido, es el capítulo III llamado De la Equidad en la Educación abarca los artículos 32 al 36, dentro de los cuales se indican las medidas que las autoridades educativas tomarán para establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo y lograr una mayor equidad educativa, así como una efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia de los servicios educativos, de acuerdo con sus respectivos ámbitos de competencia.

Creemos necesario no entrar al fondo de cada uno de dichos artículos dado que no representa importancia trascendente para nuestra investigación, ya que solo retoma el aspecto social de la educación en aquellas partes donde existe una marcada marginación derivado de su desarrollo económico.

Elemental para nuestra investigación es lo relativo al CAPÍTULO IV establecido como DEL PROCESO EDUCATIVO, ya que esta compuesto por tres secciones, comprendidos en los artículos 37 al 53:

En la sección 1 encontramos los tipos y modalidades de la educación; es solo un artículo que tiene relación con nuestra hipótesis de investigación que es el artículo 37 párrafo tercero que establece:

ARTICULO 37.- La educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria...

El tipo superior es el que se imparte después del bachillerato o de sus equivalentes. Está compuesto por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende la educación

normal en todos sus niveles y especialidades.

Añadiendo así los parámetros para distinguir a la educación superior de la media superior y de tipo básico.

Para el objeto de nuestra investigación es de suma importancia el análisis de este párrafo, ya que establece el fundamento legal de lo que deben comprender los estudios de educación superior, por lo que queda establecido que éste comienza después de los estudios del bachillerato partiendo del supuesto en que se requieren conocimientos previos para la realización del mismo y previas asignaturas aprobadas. En cuanto a sus equivalentes es indispensable señalar que en este sentido la Secretaría de Educación Pública establece los argumentos indispensables para considerar estudios de bachilleratos a las escuelas cuya denominación son las siguientes: Colegio de Bachilleres, CONALEP, etcétera.

En cuanto a su composición cabe señalar como referencia las modalidades previas a la educación superior:

Educación básica: está compuesta por el nivel preescolar, primaria y secundaria.

La educación media-superior comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes.

Hasta aquí queda el estudio referente a la sección 1 pasando al análisis de la Sección 2 llamada De los planes y programas de estudio.

Este apartado manifiesta los contenidos de la educación quienes serán definidos en planes y programas de estudio. En los programas de estudio deberán establecerse los propósitos específicos de aprendizaje de las

asignaturas, así como los criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento. Así lo contemplan los siguientes artículos

Artículo 47.- Los contenidos de la educación serán definidos en planes y programas de estudio.

En los planes de estudio deberán establecerse:

I.- Los propósitos de formación general y, en su caso, de adquisición de las habilidades y las destrezas que correspondan a cada nivel educativo;

II.- Los contenidos fundamentales de estudio, organizados en asignaturas u otras unidades de aprendizaje que, como mínimo, el educando deba acreditar para cumplir los propósitos de cada nivel educativo;

III.- Las secuencias indispensables que deben respetarse entre las asignaturas o unidades de aprendizaje que constituyen un nivel educativo, y

IV.- Los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación para verificar que el educando cumple los propósitos de cada nivel educativo.

En los programas de estudio deberán establecerse los propósitos específicos de aprendizaje de las asignaturas u otras unidades de aprendizaje dentro de un plan de estudios, así como los criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento. Podrán incluir sugerencias sobre métodos y actividades para alcanzar dichos propósitos.

Artículo 48.- La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana, de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de conformidad a los principios

y criterios establecidos en los artículos 7 y 8 de esta Ley.

Tienen correspondencia con nuestra investigación dado que la educación Normal, forma parte de la Educación Superior.

Y por ultimo la Sección 3 nombrada Del calendario escolar, y al igual que en el cotejo previo solo regula parte relativa a la Escuela Normal Superior.

Artículo 51. La autoridad educativa federal determinará el calendario escolar aplicable a toda la República, para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, necesarios para cubrir los planes y programas aplicables. El calendario deberá contener doscientos días de clase para los educandos.

En el capítulo V DE LA EDUCACIÓN QUE IMPARTAN LOS PARTICULARES quedan señalados los requisitos que deben cubrir los privados para impartir servicios educativos; de manera que abarca los artículos 54 al 59, de dicha ley y en específico el artículo 54 en donde se argumenta la posibilidad de que los particulares puedan impartir cualquier tipo de educación incluyendo la superior

ARTICULO 54.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades.

Por lo que concierne a la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del Estado, tratándose de estudios distintos de los antes mencionados podrán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios.

La autorización y el reconocimiento serán específicos para cada plan de estudios. Para impartir nuevos estudios se requerirá, según el caso, la autorización o el reconocimiento respectivos.

La autorización y el reconocimiento incorporan a las instituciones que los obtengan, respecto de los estudios a que la propia autorización o dicho reconocimiento se refieren, al sistema educativo nacional

“Esto en relación con el precepto de la Constitución Política en su fracción VI de la cual se desprende el reconocimiento legal que hace la misma para que los particulares puedan ofrecer el servicio de la educación en sus diferentes ámbitos básica, media y superior”.⁵¹

Parte fundamental de nuestra hipótesis de investigación es la que descansa sobre la actividad que gravara nuestro impuesto, el ejercicio profesional, se acredita con un título y cedula profesional, para tal efecto en el CAPÍTULO SEIS que redacta LA DE LA VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS Y DE LA CERTIFICACIÓN DE CONOCIMIENTOS, en su artículo 60 vela:

ARTICULO 60.- Los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional tendrán validez en toda la República.

Las instituciones del sistema educativo nacional expedirán certificados y otorgarán constancias, diplomas, títulos o grados académicos a las personas que hayan concluido estudios de conformidad con los requisitos establecidos en los planes y programas de estudio correspondientes. Dichos certificados, constancias, diplomas, títulos y grados tendrán validez en toda la República.

⁵¹ *Ibidem* p. 191.

La Secretaría promoverá que los estudios con validez oficial en la República sean reconocidos en el extranjero.

Lo relativo de la PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN, se encuentra fundamentada en el capítulo séptimo y esta compuesta por la sección 1. de los padres de familia, 2 de los consejos de participación social y sección 3 de los medios de comunicación, este modulo solo preferencia a al educación de tipo básico por lo que descartamos hacer comentarios a este apartado.

El capítulo octavo y último de esta Ley General de Educación, contiene las INFRACCIONES, LAS SANCIONES Y EL RECURSO ADMINISTRATIVO, compuesta por los artículos 75 al 85, compuesta por dos secciones de la cuales guardan una relación estrecha los siguientes artículos:

Artículo 75.- Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:

I.- Incumplir cualesquiera de las obligaciones previstas en el artículo 57;

ARTICULO 77.- Además de las previstas en el artículo 75, también son infracciones a esta Ley:

I.- Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo;

II.- Incumplir con lo dispuesto en el artículo 59, e

III.- Impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, sin contar con la autorización correspondiente.

En los supuestos previstos en este artículo, además de la aplicación de las sanciones señaladas en la fracción I del

artículo 76, podrá procederse a la clausura del plantel respectivo.

En virtud de que los particulares pueden impartir educación previa autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios superiores que es el caso que nos ocupa, la Ley General de Educación establece las sanciones a las que se harán acreedores quienes incumplan en el deber de sus obligaciones, observamos que los artículos 75 y 77 de la mencionada Ley indican que las infracciones que pueden cometerse son: Incumplir cualesquiera de las obligaciones previstas en el artículo 57; Suspender el servicio educativo sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor; Suspender clases en días y horas no autorizados por el calendario escolar aplicable, sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor; No utilizar los libros de texto que la Secretaría autorice y determine para la educación primaria y secundaria; Incumplir los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, la primaria y la secundaria; Dar a conocer antes de su aplicación, los exámenes o cualesquiera otros instrumentos de admisión, acreditación o evaluación, a quienes habrán de presentarlos; Expedir certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes no cumplan los requisitos aplicables; Realizar o permitir se realice publicidad dentro del plantel escolar que fomente el consumo, así como realizar o permitir la comercialización de bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo, distintos de alimentos; Efectuar actividades que pongan en riesgo la salud o la seguridad de los alumnos; Ocultar a los padres o tutores las conductas de los alumnos que notoriamente deban ser de su conocimiento; Oponerse a las actividades de evaluación, inspección y vigilancia, así como no proporcionar información veraz y oportuna, e Incumplir cualesquiera de los demás preceptos de esta Ley, así como las disposiciones expedidas con fundamento en ella. Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que, las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos. Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo; Incumplir con lo dispuesto en el artículo 59, e Impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, sin contar

con la autorización correspondiente. En los supuestos previstos en este artículo, además de la aplicación de las sanciones señaladas en la fracción I del artículo 76, podrá procederse a la clausura del plantel respectivo.

Para tener completo el panorama de las sanciones y multas que pueden tener las instituciones privadas que otorguen educación, también es necesario señalar lo que en lo conducente nos indican los artículos 78 y 79 de dicho ordenamiento:

Artículo 78.- Cuando la autoridad educativa responsable de la prestación del servicio, o que haya otorgado la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios, considere que existen causas justificadas que ameriten la imposición de sanciones, lo hará del conocimiento del presunto infractor para que, dentro de un plazo de quince días naturales, manifieste lo que a su derecho convenga y proporcione los datos y documentos que le sean requeridos.

La autoridad dictará resolución con base en los datos aportados por el presunto infractor y las demás constancias que obre en el expediente.

Para determinar la sanción se considerarán las circunstancias en que se cometió la infracción, los daños y perjuicios que se hayan producido o puedan producirse a los educandos, la gravedad de la infracción, las condiciones socio-económicas del infractor, el carácter intencional o no de la infracción y si se trata de reincidencia.

Sin embargo a las instituciones no se les deja en estado de indefensión ya que cuentan con el Recurso Administrativo mismo que se reglamenta en la misma Ley en los artículos 80 a 85 mismos que se transcriben a continuación:

Artículo 80.- En contra de las resoluciones de las autoridades educativas dictadas con fundamento en las disposiciones de esta Ley y demás

derivadas de ésta, podrá interponerse recurso de revisión dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que el interesado interponga el recurso, la resolución tendrá el carácter de definitiva.

Asimismo, podrá interponerse dicho recurso cuando la autoridad no dé respuesta en un plazo de sesenta días hábiles siguientes a la presentación de las solicitudes de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios.

Artículo 81.- El recurso se interpondrá, por escrito, ante la autoridad inmediata superior a la que emitió el acto recurrido u omitió responder la solicitud correspondiente.

La autoridad receptora del recurso deberá sellarlo o firmarlo de recibido y anotará la fecha y hora en que se presente y el número de anexos que se acompañe. En el mismo acto devolverá copia debidamente sellada o firmada al interesado.

Artículo 82.- En el recurso deberán expresarse el nombre y el domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

En caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados, la autoridad educativa podrá declarar improcedente el recurso.

Artículo 83.- Al interponerse el recurso podrá ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional, y acompañarse con los documentos relativos. Si se ofrecen pruebas que requieran desahogo, se abrirá un plazo no menor de cinco ni mayor de treinta días hábiles para tales efectos. La autoridad educativa que esté conociendo del recurso podrá allegarse los elementos de convicción adicionales que considere necesarios.

Artículo 84.- La autoridad educativa dictará resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, a partir de la fecha:

I.- Del acuerdo de admisión del recurso, cuando no se hubiesen ofrecido pruebas o las ofrecidas no requieran plazo especial de desahogo, y

II.- De la conclusión del desahogo de las pruebas o, en su caso, cuando haya transcurrido el plazo concedido para ello y no se hubieren desahogado.

Las resoluciones del recurso se notificarán a los interesados, o a sus representantes legales, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

Artículo 85.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas.

Respecto de cualquier otra clase de resoluciones administrativas y de sanciones no pecuniarias, la suspensión sólo se otorgará si concurren los requisitos siguientes:

I.- Que lo solicite el recurrente;

II.- Que el recurso haya sido admitido;

III.- Que de otorgarse no implique la continuación o consumación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a esta Ley, y

2.2.3 LEY DE COORDINACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La presente ley de carácter federal fue publicada en el diario oficial de la federación el 29 de diciembre de 1978, durante el sexenio de José López Portillo y Pacheco, con el objeto de sentar las bases que permitan distribuir la función educativa, de tipo superior, entre la federación, los estados y los municipios, así como promover las aportaciones económicas correspondientes, a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior.

Así esta ley contiene información relacionada con la educación superior, la cual establece en 3 capítulos los siguientes elementos:

Capítulo I

Disposiciones Generales.

Artículo 1. La presente ley es de observancia general en toda la república y tiene por objeto establecer bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la federación, los estados y los municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes, a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior.

Su aplicación, competencia y jurisdicción de la presente ley queda aquí demostrada ya que da facultades a la federación, estados y municipios para llevar a cabo lo que ha quedado demostrado en el capítulo II del subcapítulo 2.2 del presente trabajo de investigación en cuanto al tema de la distribución educativa.

En cuanto al segundo punto que se observa en la hipótesis del presente artículo; y que trata *....sobre prever las aportaciones económicas correspondientes...* es de nuestra incumbencia el mencionar la relación que observa el presente artículo con el artículo 9º de la ley general de educación al establecer que: *Además de impartir la educación..... El Estado promoverá y atenderá –directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior,...* Justificando así nuestro trabajo de investigación en 2 hipótesis:

Primero: Es cierto que la educación superior pública es financiada por los recursos que otorga la federación y:

Segundo: Es posible que sea presentado un impuesto que grave el ingreso del particular y que se destine en específico a la educación superior independientemente de su naturaleza.

Por lo tanto encontrando una justificación metodológica a nuestro trabajo de investigación apoyándose en el positivismo jurídico como corriente de pensamiento interpretando lisa y llanamente dicho ordenamiento.

Posteriormente las autoridades encargadas para verificar el cumplimiento de esta ley se encuentran facultadas para tal efecto en el artículo 2º de esta ley que sienta:

ARTÍCULO 2º.- La aplicación de la presente ley corresponde a las autoridades de la Federación, de los Estados y de los Municipios, en los términos que la misma establece.

A falta de disposición expresa de esta ley se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Educación.

Así de esta manera observamos el carácter supletorio de aplicación de leyes, este se desprende en el momento en que un ordenamiento con carácter dispositivo excluye una obligación, la cual es necesario aclarar independientemente de su naturaleza, por lo que al no contener dicho ordenamiento se remite a leyes con carácter específico las cuales en un orden jerárquico se encuentran en un rango mayor que aquel en el que se omite tal disposición.

Por lo que en el artículo 3º de esta ley se desprende la definición de educación superior, el cual se ha analizado ya con antelación; para que posteriormente en el artículo 4º se contemple lo referente a la funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura quedando así coordinados dichos presupuestos para una relación armónica y complementaria.

Así se cuenta atendiendo al carácter social de la presente tesis es necesario identificar los artículos que contengan dentro de su interpretación un beneficio colectivo a simple vista; por ejemplo el artículo 5º de la citada ley: el establecimiento, extensión y evolución de las instituciones de educación

superior y su coordinación se realizarán atendiendo a las prioridades nacionales, regionales y estatales y a los programas institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura.

Por lo que a nuestra consideración el legislador tomó en cuenta las condiciones sociales y culturales de cada entidad federativa ya que existen diferencias en regiones del norte como lo son los Estados de Chihuahua o Baja California Norte en relación con las del sur como son Michoacán o Oaxaca por ejemplo, y así acercar recursos a estas entidades atendiendo a sus condiciones internas con respecto a la sociedad y su cultura; entendiendo por esta última a los rasgos nativos de cada sujeto que nace, vive y desarrolla dentro de esta comunidad.

En efecto, en su artículo 6º de la presente ley se establece que: la federación, a través de la secretaría de educación pública, celebrará convenios con los gobiernos de los estados a fin de asegurar que la expansión y el desarrollo de la educación normal respondan a los objetivos de la política educativa nacional y a las necesidades estatales, regionales y nacionales de maestros y de otros especialistas en materia educativa.

Para contribuir a los fines señalados, el gobierno federal, podrá asimismo, incluir en los convenios mencionados el establecimiento de escuelas normales y universidades pedagógicas estatales cuyos planes, programas de estudios y criterios académicos deberán ser similares a los de la institución nacional correspondiente.

Por un lado es necesario señalar que en primer término la educación normal forma parte de la educación superior -remítase al primer capítulo de la presente investigación cuando se trató lo relativo al concepto de educación- y por el otro lado la Federación da respuesta al problema si es el caso, al conflicto suscitado al no existir la expansión y desarrollo de la educación normal, que también es parte de esta investigación.

Con la denominación Coordinación y Distribución empieza el capítulo II de la presente ley en análisis y así el artículo 8º establece: la federación, los estados y los municipios prestarán, en forma coordinada y dentro de sus respectivas jurisdicciones, el servicio público de educación superior, atendiendo a sus necesidades y posibilidades, conforme a lo dispuesto por este ordenamiento y a ley federal de educación.

Del párrafo anterior se analiza la realidad expuesta con anterioridad al afirmar que la educación superior es un servicio, que debe prestar el Estado, entendiendo esto último como una obligación jurídica. Sin dejar de observar lo establecido en la Ley Federal de Educación.

En cuanto a la coordinación los artículos 11-20 se establecen varios supuestos que han de desarrollar las autoridades para ese efecto de las cuales se desprenden los siguientes elementos por parte de la federación:

I.- Promover, fomentar y coordinar acciones programáticas que vinculen la planeación institucional e interinstitucional de la educación superior con los objetivos, lineamientos y prioridades que demande el desarrollo integral del país;

II.- Auspiciar y apoyar la celebración y aplicación de convenios para el fomento y desarrollo armónico de la educación superior, entre la Federación, los Estados y los Municipios;

III.- Fomentar la evaluación del desarrollo de la educación superior con la participación de las instituciones;

IV.- Apoyar la educación superior mediante la asignación de recursos públicos federales, y

V.- Las demás previstas en la presente ley y otras disposiciones aplicables.

En su artículo 13 se tiene el medio en como se va a desarrollar la coordinación entre estas entidades estableciéndose de la siguiente manera: la Federación, los Estados y los Municipios considerarán la opinión de las instituciones de educación superior, directamente y por conducto de sus agrupaciones representativas.

En este sentido se plasma la intervención que tienen las instituciones de Educación Superior para coordinar en cada una de ellas su infraestructura, sus recursos, etcétera, e inmediatamente después contempla otro medio, como en el caso de la UNAM el consejo técnico de cada una de sus facultades, comités de cada una de sus carreras, grupos de profesores etcétera, de los cuales representan intereses colectivos de los investigadores, docentes y estudiantes.

Y para culminar con el análisis de esta ley el siguiente capítulo se refiere a un punto trascendental para el proyecto de investigación que es la asignación de recursos en donde se han de comprobar las incógnitas relativas a ¿de donde provienen? ¿Cuáles son sus finalidades? entre otras y así poder demostrar en lo posterior nuestra hipótesis de investigación.

CAPITULO III

ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Artículo 21. La Federación, dentro de sus posibilidades presupuestales y en vista de las necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones públicas de educación superior, les asignará recursos conforme a esta Ley para el cumplimiento de sus fines.

Además, las instituciones podrán llevar a cabo programas para incrementar sus recursos propios y ampliar sus fuentes de financiamiento.

Así de esta manera observamos que esta ley tiene correlación con el presupuesto de egresos de la federación del cual se desprende que los

recursos necesarios para el sostenimiento de la educación superior de carácter público provienen de dicho decreto.

Y en su segundo párrafo se establece cierta autonomía financiera para que las instituciones de educación superior generen sus propios recursos que junto con el presupuesto otorgado a dichos institutos tengan recursos suficientes para sus fines.

En el presupuesto, como ya lo hemos observado, están concentrados los gastos referentes al Estado Mexicano los cuales devienen de los ingresos varios debidamente establecidos.

Así posteriormente sigue la ley señalando:

Artículo 22. Los ingresos de las instituciones públicas de educación superior y los bienes de su propiedad estarán exentos de todo tipo de impuestos federales. También estarán exentos de dichos impuestos los actos y contratos en que intervengan dichas instituciones, si los impuestos, conforme a la ley respectiva, debiesen estar a cargo de las mismas.

Gravar los recursos, bienes y actos destinados a la educación superior queda debidamente restringido bajo este señalamiento; es decir que en cuanto a la cantidad destinada a este apartado deben agotarse y no tener un desvío de recursos para consumarse bajo este señalamiento, además de los bienes y contratos derivados de la obtención de los mismos quedan exentos del pago de impuestos federales, observándose cierta protección jurídica a las instituciones que otorguen dicho servicio.

ARTICULO 23.- Los recursos que conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación se asignen a las instituciones de educación superior se determinarán atendiendo a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior y considerando la planeación institucional y los programas de

superación académica y de mejoramiento administrativo, así como el conjunto de gastos de operación previstos.

Para decidir la asignación de los recursos a que se refiere el párrafo anterior, en ningún caso se tomarán en cuenta consideraciones ajenas a las educativas.

Confirmando la postura expuesta, derivada del análisis del artículo 22 de la presente ley, es el presupuesto de egresos de la federación el medio jurídico por el cual se destinan recursos para la educación superior; considerando lo que establece el artículo en comento:

- Atendiendo a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior y
- los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo,
- Así como el conjunto de gastos de operación previstos.

ARTICULO 24.- Para los fines de esta ley, los recursos que la Federación otorgue a las instituciones de educación superior serán ordinarios o específicos.

Para la satisfacción de necesidades extraordinarias las instituciones podrán solicitar recursos adicionales.

Observando así que la presente ley tiene como acepciones distintas los términos ordinarios y específicos de los cuales se harán las siguientes aseveraciones.

Por recursos ordinarios debemos entender que son aquellos en donde a consideración del programa van destinados a cumplir con el objetivo para el cual han sido creadas, la administración pública los considera como tributarios y no tributarios, se obtienen de los impuestos o derechos.

Por extraordinarios debemos considerar a aquellos que al igual que los ordinarios en principio están contemplados en el presupuesto pero se diferencian de los primeros en cuanto al apartado donde pertenecen ya que solo se podrán disponer de ellas en situaciones o circunstancias portentosas.

ARTICULO 27.- Las instituciones de educación superior deberán aplicar los fondos proporcionados por la Federación, estrictamente a las actividades para las cuales hayan sido asignados y de conformidad con las leyes respectivas.

De este artículo se desprende la verticalidad imperativa que deben observar las instituciones de educación superior, para satisfacer sus necesidades; por lo que no debe dejar de mirar esta obligación jurídica atendiendo a las actividades de cada una de ellas por lo que a continuación se analiza desde la perspectiva del presupuesto de egresos de la federación y en la cual se desarrolla el gasto destinado a la educación superior.

2.2.4 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

Es en este instrumento jurídico donde se plasman las cantidades designadas a cubrir los gastos que en el caso que nos ocupa es el de la educación superior. Por lo que a continuación se invoca el presupuesto de egresos de la federación del 2006 destinado a este rubro con sus cantidades recíprocas para su ejercicio.

"UNAM	410,000,000
UNAM.- Museo, investigación y docencia en Biología Marina y Ciencias del Mar	40,000,000
UAM	80,000,000
UPN	5,000,000
CINVESTAV	100,000,000
COLMEX	30,000,000
IPN	212,500,000

Universidades Públicas Estatales

U. A. de Aguascalientes	Aguascalientes	47,554,533
U. Politécnica de Aguascalientes	Aguascalientes	3,743,356
U. A. de Baja California	Baja California	102,138,362
U. A. de Baja California Sur	Baja California Sur	16,062,285
U. A. de Campeche	Campeche	38,368,914
U. A. del Carmen	Campeche	13,920,995
U. A. de Coahuila	Coahuila	83,400,903
U. de Colima	Colima	79,725,928
U. A. de Chiapas	Chiapas	58,022,770
U. Politécnica de Chiapas	Chiapas	6,000,000
U. de Ciencias y Artes de Chiapas	Chiapas	10,605,414
U. Intercultural de Chiapas	Chiapas	5,500,000
U. A. de Chihuahua	Chihuahua	41,931,975
U. A. de Ciudad Juárez	Chihuahua	57,730,365
U. Juárez del Edo. de Dgo.	Durango	52,454,675
U. de Guanajuato	Guanajuato	74,453,382
U. A. de Guerrero	Guerrero	225,000,000
U. A. del Edo. de Hidalgo	Hidalgo	72,153,164
U. Politécnica de Tulancingo	Hidalgo	9,731,670
U. Politécnica de Pachuca	Hidalgo	2,960,423
U. de Guadalajara	Jalisco	206,869,727
U. A. del Edo. de México	México	425,000,000
U. Politécnica del Valle de México	México	1,960,425
U. E. del Valle de Ecatepec	México	547,360
U. Intercultural del Edo. de Mex.	México	7,345,318
U. Mich. de Sn. Nicolás de Hgo.	México	87,312,352
U. A. del Edo. de Morelos	Morelos	49,906,386
U. Politécnica de Morelos	Morelos	6,000,000
CIDHEM-	Morelos	129,112
U. A. de Nayarit	Nayarit	101,210,702
U. A. de Nuevo León	Nuevo León	274,246,923
U. A. "Benito Juárez" de Oax.	Oaxaca	65,861,606
U. del Mar-Oaxaca	Oaxaca	2,719,718
U. Tec. de la Mixteca-Oaxaca	Oaxaca	2,537,027
U. de la Sierra Sur-Oaxaca	Oaxaca	402,473
U. del Istmo-Oaxaca	Oaxaca	692,993
U. del Papaloapan-Oaxaca	Oaxaca	304,898
B. U. A. de Puebla	Puebla	260,000,000
Hospital Universitario B.U.A. de Puebla	Puebla	30,000,000
U. Politécnica de Puebla	Puebla	3,460,425
U. A. de Querétaro	Querétaro	77,834,371
U. de Quintana Roo	Quintana Roo	7,874,487
U. del Caribe		5,694,655
U. A. de San Luis Potosí	San Luis Potosí	99,700,412
U. Politécnica de San Luis Potosí	San Luis Potosí	3,304,202
U. A. de Sinaloa	Sinaloa	161,721,174
U. Politécnica de Sinaloa	Sinaloa	5,000,000
U. de Occidente-Sinaloa	Sinaloa	2,160,647
U. de Sonora	Sonora	50,088,757

Inst. Tecnológico de Sonora	Sonora	25,248,736
CESUES-Sonora	Sonora	1,143,197
U. de la Sierra-Sonora	Sonora	420,570
U. J. A. de Tabasco	Tabasco	123,000,000
U. Popular de la Chontalpa-Tabasco	Tabasco	938,430
U. A. de Tamaulipas	Tamaulipas	109,162,008
U. A. de Tlaxcala	Tlaxcala	34,568,423
U. Politécnica de Tlaxcala	Tlaxcala	5,000,000
U. Veracruzana	Veracruz	124,718,266
U. A. de Yucatán	Yucatán	121,564,226
U. A. de Zacatecas	Zacatecas	68,668,489
U. Politécnica de Zacatecas	Zacatecas	2,883,078 ⁵³

Estas instituciones hoy en día son el sustento de la educación superior pública en nuestro país, aunque existen algunas que por su propia naturaleza no pertenecen a este rubro como son las de carácter privado y cuya fuente de recursos proviene de distintos medios. Sin embargo en su conjunto dichas corporaciones componen lo que hoy en nuestros días es la educación superior.

Por lo que intentamos dejar claro es, que en nuestra hipótesis no intenta gravar el servicio educativo tanto de instituciones públicas y privadas se refiere; nuestra hipótesis tiene como objeto, como se observará en páginas subsecuentes encuadrar en la norma jurídica una conducta de la cual se desprende la obligación del sujeto para cubrir un impuesto con fin específico para destinarlo a la educación superior.

⁵³ <http://www.cdhu.gob.mx>

CAPÍTULO III

COMPETENCIA DE LOS PODERES FEDERALES EN MATERIA DE IMPUESTOS Y EDUCACIÓN SUPERIOR.

3.1 IMPUESTOS

En este aspecto hacemos énfasis en señalar que es a partir de la teoría del Estado moderno y su división de poderes en donde faculta a éste, para exigirle al gobernado se desprenda de sus recursos para satisfacer necesidades generales en donde la ley es el medio para lograrlo, por lo que es indispensable para nuestra investigación señalar cuales son los diferentes objetivos y quehaceres de los poderes establecidos en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A continuación se desglosan las funciones del poder ejecutivo y como se desenvuelven en materia tributaria.

3.1.1 PODER EJECUTIVO DE LA FEDERACIÓN

Para tal referencia a continuación describimos la idea sustentada por el Dr. Burgoa al señalar que: “el poder ejecutivo también llamado administrativo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente”.⁵⁴

Añadiendo el autor: “Esta idea es meramente descriptiva de lo que entendemos por poder ejecutivo sin tener la pretensión de configurar una definición propiamente dicha, pues sólo indica los rasgos elementales del

⁵⁴ BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 10 ed: Porrúa, México, 1996, p. 731.

concepto respectivo que permiten diferenciarlo de los de poder legislativo y poder judicial".⁵⁵

De la definición antes descrita coincidimos con la idea en su segundo párrafo dada la afirmación que señala el presente doctrinario al indicar que este concepto de poder ejecutivo contiene sólo algunos elementos que se atribuyen al mismo y su diferencia de los otros poderes como el legislativo y judicial por lo que a vista de este mismo autor ésta, no sea una definición como tal.

La idea del Dr. es utilizar como sinonimia al poder ejecutivo con el poder administrativo véase (administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada) dependiente o no del Ejecutivo, dado sus actos que se derivan de su desenvolvimiento. Así pues con lo asentado a continuación para tratar de justificar la posición nuestra, la Carta Magna en su artículo 80 establece:

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Limitativa la expresión de este artículo marcando una denominación para la persona a quien se sitúe en hipótesis normativa sobreponiéndole a título nominativo presidente de los Estados Unidos Mexicanos sin mencionar facultades que se le confiere; sin embargo en artículos posteriores se señala:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

⁵⁵ *Ídem*

De esta manera tenemos presente la vinculación que existe entre el poder ejecutivo y el término administración o derecho administrativo del que hace alusión el Dr. Ignacio Burgoa, y como se observará en líneas posteriores, regulación en materia impositiva tal y como se demuestra en el artículo siguiente:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Como sería materialmente imposible que personalmente el presidente de la República llevara a cabo la ejecución de las leyes fiscales, a ese efecto el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, acorde con sus artículos 26 y 31 tengan las siguientes facultades:

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

...

Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. ...
 - II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Gobierno del distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;
 - III. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal
 - IV. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
 - V. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación
- XIII Representar el interés de la federación en controversias fiscales
- ...

Por otra parte, la Ley del Servicio de Administración Tributaria, crea un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominado Servicio de Administración Tributaria que contará con los órganos siguientes: Junta de Gobierno, Presidente y unidades administrativas. Este órgano desconcentrado tendrá el carácter de autoridad fiscal, con atribuciones y facultades ejecutivas.

El Servicio de Administración Tributaria: “tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios para el financiamiento

del gasto público. En la consecución de este objetivo deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación”.⁵⁶

El Servicio de Administración Tributaria gozará de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones Artículos 1º, 2º, 3º, 8º y demás relativos de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Por su parte, el artículo 33, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación dispone: cuando las leyes, Reglamentos y demás disposiciones legales hagan referencia u otorguen atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a cualquiera de sus Unidades Administrativas, se entenderán hechas al Servicio de Administración Tributaria cuando se trate de atribuciones vinculadas con la materia objeto de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, su Reglamento Interior o cualquier otra disposición jurídica que emane de ellos.

Con base en las anteriores disposiciones, el Presidente de la República, ejecuta las leyes y provee en la esfera administrativa a su exacta observancia, principalmente, a través de la dependencia denominada Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y secundariamente, por medio del Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado, así como por medio de organismos fiscales autónomos descentralizados, para determinar la existencia de los créditos fiscales y las bases para su liquidación, y diversas autoridades exactas, para recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable

⁵⁶ SANCHEZ Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano* 26ª ed; México, Limusa, 2000, p. 234.

Del artículo 89 fracción I, de la Constitución Federal, también deriva la facultad del Presidente de la República, para expedir reglamentos fiscales, a fin de reglamentar las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

3.1.2 PODER LEGISLATIVO DE LA FEDERACIÓN

Su fundamento se encuentra establecido en el artículo 50 de la Constitución Política Mexicana en este sentido entendemos por poder legislativo:

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Así la Constitución General de la República denomina poder legislativo al órgano de la Federación que tiene como atribución predominante expedir leyes federales en las materias que la misma norma fundamental determina, a través de facultades expresas e implícitas

Los poderes del Congreso Central están definidos en el artículo 73 de los cuales nos interesan, para los propósitos de este estudio, los siguientes:

Artículo 73 fracción VII: imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Ahora bien, en tratándose de contribuciones, las leyes que las establezcan deben discutirse primero en la Cámara de Diputados, en atención a lo previsto por el artículo 72 de la Carta Magna que establece:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea

exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

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

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

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

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Estudiando el porque de la discusión originaria de las contribuciones o impuestos en la Cámara de Diputados, Felipe Tena Ramírez al respecto expone: “Ante todo debe asentarse la regla general de que el conocimiento de un asunto puede comenzar indiferentemente en cualquiera de las dos Cámaras, puesto que ambas tienen la misma competencia. Lo dice el inciso H del artículo 72: La formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras. Pero esta regla general

tiene excepciones, que consigna el propio inciso: Con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Las contribuciones de dinero y de sangre afectan mas directamente al pueblo que a las Entidades Federativas como tales; de allí que deba conocer de dichas contribuciones la cámara genuinamente popular antes que la que representa a los Estados, a fin de que si la Cámara de Diputados desecha el proyecto no pueda volver a presentar en las sesiones del año, como lo dispone el inciso g del artículo 72".⁵⁷

Al respecto concordamos con el maestro Tena al señalar que debe ser la representación máxima de la sociedad establecida en la Constitución Política Mexicana quien conozca de los asuntos que tenga que ver con el menoscabo de sus recursos, por lo que es la Cámara de Diputados la encargada de observar tales circunstancias

3.1.3 PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Y por último el poder encargado de aplicar la ley, el poder judicial que tiende a realizar una doble función, como lo es la función judicial propiamente dicha y la de control constitucional o juicio de amparo.

Al respecto Ignacio Burgoa expone "aludiendo a la función jurisdicción del poder Judicial federal. Podemos establecer, en atención a sus distintas características, dos formas o especies de funciones que integran su actividad fundamental: la función judicial propiamente dicha y la de control constitucional, según ya advertimos, los cuales se encuentran contenidas en los artículos 103, 104, 105, y 107 de la Ley Suprema".⁵⁸

⁵⁷ TENA Ramírez Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano* 4a ed; Porrúa, México, 1958, p 19.

⁵⁸ BURGOA Ignacio, *Op. cit.*, Nota 54 p. 236.

Siguiendo con la idea del Dr. Ignacio Burgoa es importante señalar la diferencia en cuanto a sus funciones se refiere; dado que por una parte la función judicial sirve para solucionar un conflicto de carácter jurídico sin que el mismo juzgador se adentre al estudio de cuestiones de carácter constitucional a lo que diera como resultado y nacimiento al estudio de carácter que tengan como solución el juicio de amparo.

Habiendo realizado la distinción entre ambas funciones del poder Judicial Federal, toca ahora referirnos exclusivamente a la función judicial propiamente dicha en materia fiscal, excluyendo las demás materias jurídicas, dadas las finalidades de esta investigación.

Artículo 73. El congreso tiene facultad
XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

Como complemento de la anterior disposición, por su parte el artículo 104, fracción 1-B de la misma Constitución Federal dispone:

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer
I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los

casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

A lo que dio como resultado la creación del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, contemplada en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que es una ley federal, dotándolo en su artículo 1º de plena autonomía para dictar sus fallos, teniendo a su cargo el citado Tribunal dirimir las controversias que se susciten por una parte entre la Administración Pública Federal, y por la otra los particulares. En cumplimiento de los artículos 73, fracción XXIX-H y 104 fracción 1-B, de la Constitución Federal, tanto la Ley Orgánica últimamente citada, como el Código Fiscal, establecen las normas para la organización y funcionamiento del Tribunal Fiscal, para regular el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Es en atención a lo previsto por el citado artículo 104, fracción 1-B, constitucional, que en el Código Fiscal Federal, y precisamente en su artículo 248, se estableció el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, última disposición, que en lo conducente establece:

Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva...

“Es así como los tribunales colegiados de circuito, tienen una forma de ejercer la función judicial propiamente dicha en materia fiscal. Por el conocimiento de dicho recurso existe la tendencia a considerar a los Tribunales Colegiados como tribunales revisores de los fallos dictados en juicios administrativos en virtud de lo cual tienen una jurisdicción derivada, en el ejercicio de la función judicial propiamente dicha”.⁵⁹

Es necesario aclarar que el recurso de revisión ante los tribunales Colegiados de Circuito, sólo puede interponerse por las autoridades fiscales contendientes en los juicios administrativos, y no por los particulares, en virtud de que el legislador quiso equiparar en sus derechos jurídico procesales tanto a los particulares como al Estado, puesto que aquellos pueden acudir al juicio de amparo directo contra las sentencias del Tribunal Fiscal, y el Estado se encuentra privado de poder llegar a los Tribunales Colegiados de Circuito a través del juicio de amparo a defender sus intereses, de allí pues la creación del recurso de revisión fiscal únicamente a favor de las autoridades.

Por otra parte, en ejercicio también de la función judicial propiamente dicha en materia fiscal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, conoce de los juicios promovidos por los Estados, en contra del Ejecutivo Federal y de la Secretaría de Hacienda, en los cuales se demanda la anulación de la declaración emitida por la Secretaría de Hacienda, consistente en que un Estado de la Federación deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y se le disminuyen participaciones en impuestos federales, con motivo de que a dicho Estado se le atribuyó la violación de lo previsto por los artículos 73, fracción XXIX; 117, fracciones IV A VII y IX ó 118, fracción I de la Constitución Federal, o bien de que faltó al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁵⁹ SANCHEZ Gregorio, *Op. cit.*, nota 56 p. 225.

De acuerdo con el artículo 104-IV, de la Constitución Federal, también el Código Fiscal en su artículo 147 por su parte, otorga competencia a los tribunales judiciales de la Federación, para que en ejercicio de la función judicial propiamente dicha en materia fiscal resuelvan las controversias que surjan entre el Fisco Federal y los fiscos locales relativas al Derecho de preferencia para recibir el pago de los créditos fiscales.

3.2 EDUCACIÓN SUPERIOR

3.2.1 PODER EJECUTIVO DE LA FEDERACIÓN

La competencia del poder ejecutivo federal en materia de educación superior se encuentra representada por la Constitución Política Federal que establece en su artículo 90 la organización y funcionamiento de la administración pública federal que es la siguiente:

Artículo 90 La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Es importante esgrimir la importancia teórica y jurídica del presente artículo, donde se presentan conceptos que son importantes de analizar para su mejor entendimiento; que es la administración pública y cuando hablamos de administración pública centralizada y para-estatal son las siguientes incógnitas que a continuación trataremos de explicar.

“Por administración pública debemos entender que es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos”.⁶⁰

Bajo esta concepción de administración pública podemos observar que existe total dependencia del quehacer que desarrolla el poder Ejecutivo y que se deposita en la administración pública del cual ya hemos abordado en este mismo capítulo cuando tratamos el tema de la competencia del poder ejecutivo en materia de impuestos.

Para su estudio el presente autor sigue esbozando: “orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizado, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos”.⁶¹

Para robustecer la idea anterior se tiene contemplado lo que establece el artículo 96 de la Constitución Política.

Artículo 96. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores

⁶⁰ ACOSTA Romero Miguel, *Compendio de derecho administrativo*. (parte general) 3ed. México, Porrúa, 2001, p. 85.

⁶¹ *Ídem*.

- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Comercio y Fomento industrial
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Desarrollo social
- Secretaría de Educación Pública
-

“Así la Secretaría de Educación Pública, es el órgano de la administración pública federal, organismo centralizado dependiente del Ejecutivo Federal, encargado, de los asuntos internos y externos del Estado en materia educativa, de acuerdo con los preceptos, políticas, normas y lineamientos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.⁶²

Retomando lo establecido por el artículo 90 de nuestra Constitución, el congreso tiene facultad para expedir leyes orgánicas que regulen tanto a la administración pública centralizada como la para estatal. Y para tal efecto la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 38 establece las facultades reservadas a la Secretaría de Educación Pública y que son las siguientes:

Artículo 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:

⁶² ROMERO Hernández José Luis *Op. cit*, Nota 50 p. 31.

- a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana semiurbana y rural.
- b) La enseñanza que se imparta en las escuelas a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional
- c) La enseñanza técnica industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos
- d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- e) La enseñanza superior y profesional
- f) La enseñanza deportiva, y militar, la cultura física en general

De esta manera queda demostrada la facultad que tiene la Secretaría de Educación Pública para conocer en materia de Educación Superior, tal y como está plasmada en el inciso e del presente artículo; ahora bien cabe añadir que existe para tal efecto una Dirección General de Educación Superior contemplada en el reglamento interno de dicha Secretaría a lo cual el artículo 18 establece:

Corresponde a la Dirección General de Educación Superior Universitaria el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Proponer, para autorización superior, las normas pedagógicas y los planes y programas de estudio para la educación superior que impartan las instituciones educativas de la Secretaría, con excepción de aquellas dedicadas a la educación tecnológica y a la formación de profesionales de la educación;
- II. Proponer las políticas que resulten convenientes para el desarrollo de la educación superior a que se refiere este artículo;

III. Establecer mecanismos de coordinación con las instituciones que impartan educación superior universitaria, a efecto de acordar políticas y acciones para la planeación y evaluación de este tipo educativo;

IV. Promover que las instituciones universitarias formulen, mediante procesos de planeación estratégica participativa, programas integrales de fortalecimiento institucional que les permitan alcanzar niveles superiores de desarrollo, mediante procesos de planeación estratégica participativa;

V. Impulsar políticas para la actualización, formación y superación del personal académico de las instituciones a que se refiere este artículo;

VI. Impulsar y fomentar el desarrollo y consolidación de cuerpos académicos, así como de sus líneas de generación y aplicación innovadora del conocimiento, en las instituciones a que se refiere este artículo;

VII. Promover, en coordinación con la Dirección General de Evaluación de Políticas, procesos de autoevaluación y evaluación externa de los programas educativos y de la gestión institucional en los planteles a que se refiere este artículo;

VIII. Impulsar en las instituciones a que se refiere este artículo, la atención a las recomendaciones formuladas por organismos evaluadores externos en relación con sus programas educativos, así como con su gestión y administración institucional con el propósito de que alcancen y mantengan sus reconocimientos de calidad;

IX. Fomentar que las instituciones a que se refiere este artículo cuenten con sistemas integrales de información que permitan la toma de las mejores decisiones y que den sustento a los procesos de planeación y evaluación;

X. Participar en el estudio y decisiones, según sea el caso, de los proyectos para la creación de instituciones de educación superior a que se refiere este artículo;

XI. Gestionar, con la intervención de las unidades administrativas competentes de la Secretaría, las aportaciones federales a las instituciones de educación superior que funcionen como organismos

descentralizados y a las otras instituciones que sean de su competencia;

XII. Establecer, en coordinación con la Dirección General de Evaluación de Políticas, indicadores para evaluar el desempeño de las instituciones educativas del tipo superior a que se refiere este artículo;

XIII. Estudiar y resolver las solicitudes para otorgar reconocimiento de validez oficial a los estudios de tipo superior a que se refiere este artículo;

XIV. Substanciar y resolver los procedimientos por los que se retire el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior a que se refiere este artículo;

XV. Inspeccionar y vigilar, en términos de la Ley General de Educación y de las demás disposiciones aplicables, que los servicios de educación superior a que se refiere este artículo que cuenten con reconocimiento de validez oficial de estudios de la Secretaría, cumplan con las disposiciones legales aplicables y, en su caso, substanciar los procedimientos e imponer las sanciones correspondientes;

XVI. Autenticar los certificados, títulos, diplomas o grados que se expidan por las instituciones educativas a que se refiere este artículo;

XVII. Otorgar revalidaciones y equivalencias de estudios para la educación superior a que se refiere este artículo, de conformidad con las disposiciones legales y los lineamientos aplicables;

XVIII. Promover que las instituciones de educación superior realicen estudios y diagnósticos que permitan identificar las características y problemas de la educación superior, así como sistematizar, integrar y difundir la información necesaria para la evaluación global de este tipo educativo;

XIX. Evaluar, en coordinación con la Dirección General de Evaluación de Políticas, el funcionamiento de las instituciones de educación superior de carácter universitario en sus diversas modalidades;

XX. Vigilar el otorgamiento de las becas a que están obligadas las instituciones con reconocimiento de validez oficial de

estudios del tipo superior a que se refiere este artículo, y
 XXI. Vigilar que los nombres de las instituciones con reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo superior, a que se refiere este artículo, sean congruentes con la naturaleza y fines de la función educativa que cumplen.

Como organismo centralizado queda aquí demostrada la competencia del poder ejecutivo federal en materia de educación superior no obstante es necesario hacer referencia que existen organismos descentralizados creados por ley orgánica de acuerdo con el artículo 90 de la Carta Magna y que tienen como fin prestar el servicio de la educación superior como es el caso de nuestra máxima casa de estudios la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Etcétera.

Por su importancia consideramos necesario conceptuar qué debemos entender por descentralización administrativa, por lo que el Dr. Acosta Romero señala: “debemos entender que es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado
2. O que son de interés general en un momento dado
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - a) Personalidad jurídica
 - b) Patrimonio propio
 - c) Régimen jurídico propio”.⁶³

En conclusión el Estado como ente jurídico crea esta forma de administración dada su incapacidad de funcionamiento para prestar servicios que originalmente y a través de la administración centralizada pudiese otorgarlos, pero que invariablemente deja de cumplir en donde se observa una omisión dicha actividad y lo encarga a órganos descentralizadas para su actividad.

⁶³ ACOSTA Romero, Miguel. *Op. cit.* nota 60 p.225.

3.2.2 PODER LEGISLATIVO DE LA FEDERACIÓN

La competencia del Poder Legislativo en materia de educación superior tiene su fundamento en los artículos 3º Fracción VIII, y 73 fracción XXV

Artículo 3º fracción VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Artículo 73 El congreso tiene facultad

fracción XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata

surtirán sus efectos en toda la República.

Así la Constitución Política Mexicana en su artículo 3º fracción VIII establece que el H. Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, Estados y Municipios, y fijará las aportaciones correspondientes. A su vez, el artículo 73 fracción XXV reitera dicha facultad del H. Congreso de la Unión. Observándose así la Competencia de poder legislativo federal en materia de educación y educación superior.

Como ejemplo de esta facultad exclusiva del Congreso tenemos como ley Federal la Ley de Coordinación para la Educación Superior misma que ya fue analizada en el capítulo II de esta investigación.

Como poder legislativo queda aquí demostrada la competencia que tiene éste en materia de educación superior, sin embargo creemos conveniente hacer referencia por cuestiones temáticas a la facultad establecida en el artículo 3º fracción VII, 71 fracción I de la Constitución Política Mexicana en donde se crea para tales efectos organismos descentralizados para otorgar el servicio de educación superior.

Artículo 3º VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las

modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

Bajo este supuesto es necesario establecer la idea del Dr. Serra Rojas señalando: “Creo que no hay ningún artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que otorgue facultad expresa al Presidente de la República para crear por decreto personas jurídicas de Derecho Público, no obstante que en el pasado así se ha hecho y he tratado de buscar precedentes de si se han tramitado amparos en contra de decretos que han creado Organismos Públicos Descentralizados y no he encontrado ninguno, sin embargo, es de aclarar que el Presidente, si tiene la facultad de iniciativa de ley ante el Congreso de la unión para esos efectos, conforme al artículo 71 fracción I”.⁶⁴

En el caso específico de la Educación Superior el poder legislativo regula el proceso por el cual se establecen las normas, depende de su origen, del ámbito de competencia y de la autoridad que las emite, es decir, del nivel y rango de quien las expide, a través de la instancia, espacio y lugar, cuyo grado de aplicación dependerá de la autoridad que le sea conferida y a quien corresponda ejercerla, según sea el caso, siendo un ámbito específico de la Secretaría de Educación Pública, conjuntamente con sus órganos desconcentrados, organismos descentralizados y demás entidades del sector educativo.

Por lo que hace a las universidades y otras instituciones de educación superior que dispongan de autonomía, el Congreso puede crearlas, de acuerdo con el artículo 3º fracción VII, a través de leyes orgánicas como sucede con la

⁶⁴ SERRA Rojas Andrés. Derecho Administrativo en Acosta Romero Miguel Compendio de derecho. administrativo *Op cit.*, Nota 60 p, 223.

Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana.

De esta manera, el proceso general para la formulación, discusión, modificación, veto, aprobación y promulgación de las leyes, y demás reglamentaciones jurídicas, en el ámbito de educación superior debe atender al poder de quien las formule en este caso como ya hemos visto del Poder legislativo Federal o bien a través del poder ejecutivo, esto último solo como referencia para fines temáticos.

Para culminar en este apartado creemos necesario resaltar que en este subcapítulo la importancia radica con la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes de carácter federal que regulen el servicio de la educación superior, y en este sentido cuando retomamos el aspecto de educación superior con la administración pública es indispensable que esto último se refiere o contiene el aspecto administrativo como institución y no como derecho público subjetivo o garantía social.

El proceso inicia al detectar la necesidad de regulación jurídica que se genera como resultado de la prestación de los servicios educativos, de acuerdo a la jerarquía correspondiente u orden del titular ejecutivo que regule algún aspecto del servicio educativo.

- Creación
- Aplicación
- Verificación
- Sanción de las normas establecidas

La Presidencia de la República, a través de los órganos encargados de dictaminar acerca de los asuntos jurídicos del Ejecutivo Federal, determina la procedencia del documento y su expedición o, en su caso, se envía al Congreso de la Unión, con carácter de iniciativa, para el trámite constitucional correspondiente

Después de que el Congreso aprueba las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del titular del Ejecutivo Federal, se publica en el Diario

Oficial de la Federación. Por su parte la Dirección General de Asuntos Jurídicos las difunde en el ámbito de la Secretaría de Educación Pública para que todos sus órganos promuevan y vigilen su aplicación y, en su caso, finquen las responsabilidades correspondientes.

3.2.3 PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La competencia del poder judicial de la federación en materia de educación superior, tiene su fundamento en lo establecido en el artículo 3º fracción VII de la Constitución Política que señala:

VII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. **Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y**

De la lectura de este precepto se demuestra que no existe relación alguna con el poder judicial en materia de educación superior, en primera

lectura sólo fundamenta y reconoce a la Ley Federal del Trabajo como el instrumento jurídico en el cual se encuentran las bases para dirimir controversias entre el personal administrativo y académico con las instituciones de educación superior sin embargo existe en opinión del Dr. Ignacio Burgoa la siguiente hipótesis:

“Además, nuestro máximo Tribunal ha reputado improcedente el juicio de amparo contra las resoluciones de los árbitros, equiparando éstos a funcionarios privados cuya actividad queda predeterminada por los particulares al concertar el compromiso respectivo y circunscrita a la decisión del conflicto especial planteado. Por tanto, el laudo arbitral, en sí mismo considerado, no es un acto de autoridad propiamente dicho, según el criterio sustentado por la Corte, mientras el juez que corresponda no le otorgue el exequatur, o sea, mientras no se ejecute judicialmente.

Así, en una ejecutoria pronunciada el 14 de octubre de 1949 (amparo Directo 2474/48), se establece lo siguiente: “De acuerdo con la fracción I del artículo primero de la Ley Amparo, en relación con la fracción I del artículo 103 constitucional, el amparo sólo procede contra actos de autoridad que violen las garantías individuales, y aún cuando los árbitros, por disposición de ley, tienen la facultad de resolver los conflictos jurídicos que las partes sometan a su consideración, no obstante ello, como estos árbitros emanan de un compromiso formado entre particulares, su función es privada y de igual modo lo es el laudo que dictan. La función jurisdiccional es una función pública del Estado, por lo que su servicio no puede ser conferido si no por el Estado mismo. De modo que si quien nombra los árbitros y determinan los límites de su oficio, no obra en interés público, esto es, en calidad de órgano del Estado, sino sólo en interés privado, lógicamente se deduce que las funciones de los árbitros no son funciones públicas. En tal virtud no pueden conceptuarse como autoridades del Estado, siendo improcedentes, por lo tanto, los amparos que se intentan contra la resolución que dicten, mientras no exista un mandamiento de ejecución que libre el juez competente, cuando es requerido por los árbitros para el cumplimiento del laudo; exequatur que es indispensable para que la resolución arbitral pueda causar algún perjuicio a las partes. El laudo, una vez

que se decrete su cumplimiento se eleva a la categoría de acto jurisdiccional, y es hasta entonces cuando el agraviado deberá ocurrir en demanda de amparo, ya sea porque en su concepto se hayan cometido violaciones a los términos del compromiso o porque en su concepto se hayan desatendido los requisitos esenciales del procedimiento como la falta de recepción de pruebas, de audiencia, etcétera., o se ataquen en el laudo dicho, disposiciones de estricto orden público”.⁶⁵

De esta manera se respalda la ponencia del máximo tribunal judicial del país en cuanto a la figura de los árbitros y de sus resoluciones (laudos) los cuales no son materia para efectos de amparo; no obstante dicho sentir no se acepta dado que los árbitros llevan a cabo actos de autoridad, que entrañan (unilateralidad, imperatabilidad y coercibilidad) además de depender del poder ejecutivo, todo lo anterior queda justificado, con la teoría de la división de poderes, y da como resultado que sus resoluciones tengan el grado de hechos de autoridad.

Y en un segundo aspecto dicho testimonio retoma al poder judicial del cual hace mención nuestro autor:

“Así el artículo 632 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito federal consigna dicha obligación, en la inteligencia de que el laudo arbitral, según lo dispone el propio precepto, es recurrible ante el Tribunal Superior de Justicia, como si se tratara de una verdadera sentencia judicial. El hecho de que no incumba al árbitro la ejecución de sus propios laudos, no autoriza a considerar a éstos exentos de la índole de acto de autoridad, pues según el criterio sustentado por la Suprema Corte en las ejecutorias a que hemos aludido, si dicho carácter dependiese de la ejecutividad de las resoluciones arbitrales, imputable al juez competente, cabría decir lo mismo de las sentencias que en segunda instancia pronuncia el tribunal Superior de Justicia al que no compete la ejecución de las mismas”.⁶⁶

⁶⁵ BURGOA Orihuela Ignacio, *El Juicio de Amparo* 24ed; Porrúa, México, 2004, p. 182.

⁶⁶ *Ibidem* p. 183.

Así podemos observar la forma en como interviene el juicio de amparo en materia de educación superior al tratar el tema relacionado con las controversias suscitadas entre los trabajadores: académicos y administrativos que prestan sus servicios a las instituciones de educación superior, tal y como se desprende del artículo 3º fracción VII De la Constitución Política Mexicana. En donde también aparece la figura del Derecho del trabajo y en específico de la institución del árbitro como ente para resolver controversias entre el patrón y trabajador.

Sin embargo cabe recordar que para efectos de la educación superior existen por naturaleza organismos descentralizados que nacen como instituciones encargadas de prestar dicho servicio, a lo que da como resultado el siguiente cuestionamiento ¿son los organismos descentralizados autoridades para los efectos del amparo y si, por ende, sus actos pueden reclamarse en el proceso de garantías?.

Este cuestionamiento advierte una nueva dimensión al relacionar la competencia del poder judicial en materia de educación superior, ya que el tema de entidades descentralizadas, ha sido ya comentado en el subcapítulo anterior a este, donde observamos las características de este organismo.

En este sentido a continuación analizaremos diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia en donde queda demostrada la participación de las instituciones de educación superior en el juicio de garantías:

Localización:
Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de
Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la
Federación
IV, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre
de 1989
Página: 568
Tesis Aislada
Materia(s): Administrativa

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO,
DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS**

UNIVERSITARIOS DE LA. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.

De la lectura del artículo 1o. del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México se advierte que dicha defensoría es solamente un órgano interior de esta entidad pública descentralizada, que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio y proponer en su caso soluciones a las autoridades de la propia universidad; de lo anterior se desprende, que las funciones de la defensoría únicamente van encaminadas a regular las relaciones internas de los miembros componentes de la propia entidad de conformidad con su legislación interna, careciendo de acuerdo a ésta de la fuerza pública necesaria para hacer cumplir sus determinaciones, por lo cual no puede decirse que la defensoría en comento tenga el carácter de autoridad para los efectos del amparo.

Localización:
Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la
Federación y su Gaceta
XV, Marzo de 2002
Página: 320
Tesis: 2a./J. 12/2002
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa

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

IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.

Las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados que forman parte de la administración pública y, por ende, integran la entidad política a la que pertenecen, esto es, la Federación o la correspondiente entidad federativa; además, se encuentran dotadas legalmente de autonomía, en términos del artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que gozan de independencia para determinar por sí solas, supeditadas a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que presten, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio, destacando que en la ley en la que se les otorga la referida autonomía, con el fin de que puedan ejercerla plenamente, se les habilita para emitir disposiciones administrativas de observancia general. En ese tenor, una vez que un gobernado cumple con los requisitos que le permiten adquirir la categoría de alumno previstos en las respectivas disposiciones legislativas y administrativas, incorpora en su esfera jurídica un conjunto específico de derechos y obligaciones, por lo que la determinación mediante la cual una universidad pública autónoma lo expulsa, o por tiempo indefinido le impide continuar disfrutando de dicha situación jurídica, constituye un acto de autoridad impugnable a través del juicio de amparo, ya que se traduce en el ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra a subordinación, que tiene su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional y que implica un acto unilateral, lo cual hace innecesario acudir a los tribunales ordinarios para que surtan efectos las consecuencias jurídicas impuestas por el órgano decisor sin el consenso del afectado.

Localización
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiado de
Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la
Federación y su gaceta
Tomo: XXII, Octubre de 2005
Tesis: I.15º.A.40ª
Página: 2510

**SUSPENSIÓN PROCEDE CONTRA LA
EJECUCIÓN DE LA RESOLUCION
QUE EXPULSA A UN ALUMNO DE
UNA UNIVERSIDAD PÚBLICA.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, la suspensión del acto reclamado procede cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. En ese sentido, estando además satisfechos los otros requisitos previstos en las diversas fracciones del citado artículo 124, procede otorgar esa medida cautelar contra los efectos de las resoluciones que determinan la expulsión de un alumno, pues su concesión tendrá como único efecto permitir al quejoso continuar ejerciendo los derechos que son inherentes a su calidad de estudiante, en tanto se determina la constitucionalidad del procedimiento que cuestiona, sin que esto ponga en riesgo el intereses de los miembros exclusivos, de de esa comunidad y, en consecuencia, los preceptos que la conforman no pueden estimarse en su totalidad de orden público e interés social, por mucho que la sociedad se encuentre interesada en el cumplimiento de esas disposiciones para la salvaguardar de las instituciones educativas. En esos términos, si lo reclamado en el juicio de amparo es la expulsión de un alumno determinado en un procedimiento seguido por conductas graves sancionadas por la legislación universitaria, procede conceder la suspensión, pues de no otorgarse, sobre la base de que el quejoso es peligroso para la comunidad universitaria, implica prejuzgar sobre la constitucionalidad de los actos reclamados, cuándo su análisis

es materia del fondo del asunto; además de no concederla se causaría un daño de difícil reparación al alumno quejoso, al no ser posible restituirla en el goce de los derechos que en determinado tiempo debió ejercitar, tales como asistir a clases, presentar exámenes e, incluso inscribirse al siguiente curso, con la correspondiente pérdida de tiempo y oportunidades, así como el consecuente descrédito personal, y la demora para realizar los trámites correspondientes oportunamente.

En este sentido nuestro poder judicial a través de sus diversas instancias se declara en contra y a favor de la procedencia del juicio de amparo contra actos de organismos descentralizados. Al mismo tiempo el hoy extinto Dr. Ignacio Burgoa Orihuela en su obra el juicio de amparo; dedica dos incisos sobre la procedencia del juicio de garantías en el caso de la UNAM y del cual a continuación presentaremos las ideas más importantes.

“B) el caso de la UNAM.- La cuestión básica que debe dilucidarse consiste en determinar si la Universidad Nacional Autónoma de México y, consiguientemente sus órganos directivos, son autoridades contra cuyos actos procede el juicio de amparo...

...La única vinculación de la Universidad con el Estado estriba, por orden la creación legislativa de la misma como organismo descentralizado, funcionando autónomamente una vez que fue creado con este carácter, o sea desvinculada de cualquier órgano o autoridad estatal...

...En puridad jurídica, las garantías individuales que consagra la Constitución de la República se establecieron a favor de todo sujeto que se encuentre en la situación de gobernado, entendiéndose por tal a aquél cuya esfera es susceptible de implicar la materia de afectación de algún acto de autoridad, es decir de algún acto que provenga de un órgano del Estado y en que por sus caracteres de unilateralidad, imperatividad y coercitividad a que ya aludimos, se desarrolle el poder público *ius imperio* de la entidad estatal...

...Salta pues a la vista que en ningún órgano o autoridad universitaria se deposita ninguna de las tres funciones en que se desarrolla el poder de imperio del Estado tanto en el ámbito federal como en el local, por lo que dichos órganos o autoridades no presentan la índole de autoridad para los efectos del amparo, toda vez que sus actos no emanan de ningún órgano estatal propiamente dicho a quien se encomiende el ejercicio del poder público".⁶⁷

Como se deduce de lo anterior, la garantía individual entraña una relación jurídica de carácter constitucional entre el Estado y sus autoridades, por una parte, y el sujeto que como gobernado resienta en su esfera un acto del poder público, por la otra. En consecuencia, esa relación jurídica no puede existir entre los alumnos o los profesores de la Universidad y las autoridades universitarias, ya que éstas no son órganos del Estado ni desempeñan el poder público o poder de imperio, que, en los términos del artículo 41 constitucional, se ejerce por medio de los poderes de la Unión en el ámbito federal o por los poderes de los Estados en que toca a sus regímenes interiores, y es evidente que las autoridades universitarias no son depositarias de dicho poder en ninguno de sus dos aspectos, ya que dentro de la esfera federal, tal poder se encomienda al presidente de la República (quien lo ejerce a través de los múltiples órganos administrativos que le están subordinados), al Congreso de la Unión y a la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito, por lo que concierne a las funciones ejecutiva, legislativa y judicial respectivamente; y por lo que atañe a la órbita local, el propio poder público se deposita en el gobernador, en la legislatura y en los tribunales de la entidad federativa de que se trate.

Esta actitud del magnánimo Dr. ilustra una postura en contra ante la negativa del juicio de amparo en contra de la Universidad Nacional Autónoma de México, sin embargo por cuestiones temáticas creemos necesario hacer la siguiente referencia:

Primero: el autor considera como válida y única para la procedencia de amparo en el caso de organismos descentralizados al proceso legislativo en

⁶⁷ *Ibidem* p. 195

sus dos momentos a saber: primero al momento de la vigencia de la ley o en el primer acto de autoridad derivada de la aplicación de esa ley.

Segunda: El autor refiere a la importancia que para la procedencia del amparo engloba los términos Estado y Gobernado excluyendo de estos a los sujetos que por diferentes circunstancias o bien por mandamiento legal tienen diferente connotación aunque en el fondo tenga el carácter de gobernado o del Estado; ejemplo organismos descentralizados, entidades paraestatales, empresas de participación estatal mayoritaria y por el otro lado al sujeto pasivo como trabajadores, campesinos, profesores, alumnos, con diferente concepto pero con la misma naturaleza de gobernados.

Por lo que consideramos necesario realizar la siguiente postura ¿existe diferencia alguna para procedencia de amparo al hacer la distinción entre gobernado, alumno, trabajador, campesino etcétera en el momento de ver menoscabados sus derechos públicos subjetivos como son: la propiedad, su libertad o integridad física por autoridades que no respeten principios debidamente contemplados en nuestra Carta Magna?

No obstante dicho cuestionamiento el autor sigue perfeccionando con la siguiente opinión:

“Las anteriores consideraciones implican, en síntesis, los argumentos esgrimibles para apoyar la improcedencia del amparo contra actos de las autoridades universitarias. Sin embargo, para sostener la tesis contraria se exponen diversas razones que a continuación reproduciremos.

Se sostiene que la Universidad es una institución pública de carácter cultural creada o reconocida por el Estado como un organismo descentralizado, y que, por ende, no es una entidad privada, por lo que los actos de sus autoridades no son evidentemente actos de particulares. Se arguye, además, que en ellos pueden concurrir los elementos intrínsecos del acto de autoridad que hemos señalado, o sea, la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad, pues, se afirma, es inconcuso que los órganos universitarios imponen sus decisiones a los profesores y alumnos, sin que éstos presten su aquiescencia

para su emisión y sin que, dentro del ámbito de la Universidad, puedan eludir su obligatoriedad. Los partidarios de la tesis contraria a la improcedencia del amparo contra actos de las autoridades universitarias argumentan que si a esa última consideración se agrega que tales decisiones no provienen de meros particulares sino de tales autoridades que tienen poder de mando, la referida improcedencia contra aquéllas no se ostenta muy clara e indubitable”.⁶⁸

Vemos con atención y tal como lo menciona el autor en comentario las posibilidades de la procedencia del amparo contra los actos de autoridad de la Universidad Nacional, ahora bien estas coincidencias resultan ser sobre cuestionamientos los cuales hemos ya abordado con anterioridad ejemplo: cuando se afrontó el tema sobre el carácter privado o público de la figura jurídica del arbitro en materia laboral, por lo que nuevamente aparece en este punto a dilucidar, incuestionable es el carácter público de nuestra alma mater, dada su naturaleza y fin como institución por lo que se esta en común acuerdo con nuestro autor.

Por otra parte vemos aparejado los elementos intrínsecos de toda autoridad contemplados en nuestra casa máxima, imperatividad, coercitividad y unilateralidad tal y como lo menciona Dr. Burgoa nacen a la par de nuestra universidad, y más que nada con el carácter coercible del cual ya hablamos con tal singularidad en capítulos anteriores.

Referente al principio universitario de autonomía el autor considera:

“Por otra parte, se alega que no es concebible que la Universidad sea una especie de ínsula dentro de cuyos dominios no impere la Constitución, ya que la autonomía universitaria es la capacidad para que dicha entidad jurídica se dé sus propias normas orgánicas y funcionales y designe a las personas que encarnen a sus diferentes órganos directivos y administrativos sin intervención alguna del Estado, pero que dicha autonomía no puede extenderse hasta el extremo de que la Universidad y sus funcionarios actúen fuera o contra del orden constitucional. Se concluye que sería absurdo que la autonomía de la Universidad se conceptuase como una especie de soberanía

⁶⁸ *Ibidem* p. 197.

sustraída de la observancia de la Constitución, en cuanto que ésta no rigiera los actos de sus autoridades y que los propios actos pudieran violar impunemente las garantías constitucionales en detrimento de los alumnos y profesores. Se sostiene que la Constitución tiene un imperio normativo total dentro del territorio nacional, en el sentido de que nadie ni nada puede estar al margen de sus mandamientos ni mucho menos comportarse insancionablemente contra ellos. De estas aseveraciones se infiere que, dentro de un régimen de derecho fundado en la Constitución como ordenamiento básico y supremo, no es posible tolerar que, a pretexto de una mala entendida autonomía, las autoridades universitarias no deban respetar sus prescripciones, y entre éstas, las concernientes a las llamadas garantías individuales, cuya violación, por actos de tales autoridades, hace procedente el amparo a falta de algún recurso jurídico claro sensu intra o extra-universitario, mediante el cual los afectados pudiesen obtener la reparación correspondiente.

Frente a las razones que compactamente hemos reproducido, tendientes a fundar la procedencia del amparo contra actos de las autoridades universitarias, podemos argumentar que si se aceptase procedencia, se mermaría la autonomía de la Universidad, al darse injerencia al Estado, por conducto de los órganos en quienes se deposita el Poder Judicial Federal, para anular las decisiones que sus autoridades tomen en el desempeño de sus propias funciones, lo que se antoja inadmisibile.

Esa injerencia se propicia, sin embargo, por una ejecutoria dictada con fecha 14 de noviembre de 1996 por la Suprema Corte de Justicia con la unanimidad de sus once miembros integrantes. En la ejecutoria se sostiene que las universidades públicas incluyendo obviamente a la Universidad Nacional Autónoma de México, son autoridades contra cuyos actos, emitidos a través de sus órganos directivos y decisorios, puede proceder el juicio de amparo. En atención a este novedoso criterio es pertinente escribir la parte conducente de la propia ejecutoria en la que se afirma dicha tesis: "la universidad pública, en nuestro país se conceptúa como parte del Estado y no fuera de éste, y por ello sujeta al orden jurídico nacional. Su autonomía no la excluye del aparato estatal en forma absoluta ni es ilimitada. Así en la ley en

comento, se establece expresamente, en su artículo 2º, fracción II que la universidad Nacional Autónoma de México tiene derecho para organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados en su Ley Orgánica. Ya en el nivel Constitucional, se confirma lo anterior al fijarse las bases esenciales de la autonomía universitaria”.⁶⁹

Sobre el tema que pone a discusión nuestro escritor; del cual vemos su preocupación al considerar su menoscabo de la autonomía universitaria por dar cabida al juicio de amparo y por otro lado su contravención por parte de nuestra Suprema Corte de Justicia al declararse en sentido contrario, arremete aún más a su favor el criterio señalando lo siguiente:

El nueve de junio de mil novecientos ochenta fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 3º de la Carta Magna, en la que se elevó al rango constitucional el principio de autonomía universitaria.

El texto del apartado correspondiente quedó en lo conducente en los siguientes términos: En estas condiciones, la autonomía universitaria en el rango constitucional se vino a configurar como una auténtica garantía institucional, es decir, una protección constitucional de las características esenciales de dichas instituciones, para el aseguramiento de la libertad académica en el nivel de enseñanza superior.

Su contenido de conformidad con el texto constitucional se traduce en la capacidad de decisión de estos establecimientos respecto de la normatividad de su organización y funcionamiento, la designación de sus órganos de gobierno, selección de profesores y personal no docente, admisión de estudiantes, fijación de programas de estudios y disposición de su patrimonio e ingresos.

Pero, esta capacidad de decisión está limitada por el propio texto constitucional desde dos puntos de vista; uno, porque la norma suprema alude al otorgamiento de la autonomía por la ley, esto es, la fuente de la autonomía se localiza en la voluntad del Estado, pues es éste quien crea las universidades

⁶⁹ *Ibidem* p.198.

públicas. Otro consistente en que en el ejercicio de esta autonomía se supedita a los principios constitucionales que informan la enseñanza nacional, y el respeto del derecho de libertad académica. Aún en la disposición de sus ingresos las universidades públicas pueden ser objeto de control por parte del gobierno, en la medida en que reciben un subsidio de éste, y forma parte del mismo. En este sentido, al nutrirse de los fondos públicos, la universidad queda en dicho renglón contemplada en la cuenta pública, y en su carácter de organismos descentralizados deben actuar en concordancia con las disposiciones de orden público pues la autonomía no significa inmunidad, ni extraterritorialidad, en excepción de orden jurídico".⁷⁰

Consideramos por nuestro Lado, que el criterio anteriormente transcrito es contrario a la garantía constitucional de la autonomía universitaria proclamada en la fracción VIII del artículo 3º constitucional. En efecto, la autonomía universitaria estriba en la capacidad que tienen las universidades públicas establecidas por las leyes del Estado para darse sus propias normas internas de carácter orgánico y funcional. Por consiguiente, dichas universidades pueden organizarse libremente y en materia jurisdiccional pueden crear sus mismos tribunales para conocer y decidir las controversias que se susciten entre los sujetos individuales o colectivos que integran su comunidad. En estas condiciones, las decisiones que emitan los tribunales universitarios respecto de dichas controversias no deben ser interferidas por sentencia que provenga de algún órgano judicial estatal, sea federal o local, Someter a la consideración de los órganos judiciales del Estado las decisiones o los acuerdos de los órganos universitarios, implicaría evidentemente afectar la autonomía de las entidades públicas de cultura, propiciando la intromisión en su vida interna de jueces, magistrados o ministros de los poderes judicial, federal o local en los que se depositen".⁷¹

De esta manera observamos la negativa del autor a la procedencia del juicio de amparo desde su punto de vista, ahora bien en el inciso siguiente se observa una postura deóntica que también describe la procedencia del juicio de

⁷⁰ *Ibidem* p.199.

⁷¹ *Ídem*

garantías en contra de los actos de la Universidad Nacional Autónoma de México

c) “Procedencia deontológica del amparo contra actos de los organismos descentralizados. Desde que nuestro juicio de amparo fue implantado en el proyecto de Constitución Yucateca de diciembre de 1840 y a través de los diversos documentos constitucionales que lo crearon como institución federal, tales como el Acto de Reformas de 1847, la Constitución Federal de 1857 y el Código Fundamental de Querétaro su procedencia se ha enfocado hacia la finalidad de impugnar jurídicamente cualesquiera actos de autoridad violatorios de las garantías del gobernado. En otras palabras, la acción de amparo siempre se ha dirigido en contra de los órganos o autoridades del Estado, sin ser ejercitable en contra de actos que no provengan de ellos. Por consiguiente, han quedado fuera del control del juicio de amparo los llamados “actos de particulares” y los actos que no sean estrictamente de autoridad, concepto éste que ya explicamos.

Si en un principio la tutela de los derechos constitucionales del gobernado se impartía con exhaustividad y eficiencia a través de la procedencia de la acción de amparo contra actos de los órganos del Estado propiamente dichos, la evolución social y económica de México ha planteado la necesidad de que se amplíe la órbita de ejercicio de dicha acción contra actos de entidades públicas que no son estrictamente órganos estatales en el sentido tradicional y clásico del concepto. Estas entidades públicas, que pueden asumir la forma de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, han adquirido una potencialidad innegable en las diversificadas relaciones que integran la vida socioeconómica del país. Su situación hegemónica les permite imponer unilateralmente sus decisiones a todos aquellos sujetos físicos o morales que requieren los servicios que dichas entidades prestan de acuerdo a la finalidad con que fueron creadas como organismos paraestatales.

La experiencia ha demostrado que las mencionadas decisiones no pueden ser combatidas jurídicamente mediante la acción de amparo, en atención a que provienen de instituciones o entidades que no son, en puridad, órganos del Estado. Salvo casos excepcionales en que dichas decisiones

asumen el carácter de actos de autoridad, o sea, cuando legalmente deban ser ejecutadas u obedecidas por autoridades, estatales subordinadas, el juicio de amparo es improcedente para impugnar la actuación de las aludidas entidades públicas, improcedencia que en la práctica ha provocado una verdadera situación de indefensión en detrimento de quienes se ven lesionados por dicha actuación.

En algunos países iberoamericanos, instituciones procesales similares a nuestro juicio de amparo brindan protección a los gobernados contra el comportamiento de diversas entidades paraestatales. Si se toma en cuenta que éstas en muchas ocasiones, tienen más fuerza y más imperio que algunos órganos del Estado propiamente dichos, en aras de la congruencia lógica y de la necesidad pragmática, estimamos que debe ensancharse la procedencia de nuestro juicio de amparo a efecto de considerar ejercitarle la acción constitucional respectiva contra actos de entidades públicas que, sin ser órganos propiamente estatales, violen las garantías del gobernado, haciéndose necesaria, en consecuencia, la reforma a la fracción I del artículo 103 de la Constitución".⁷²

Bajo esta misma opinión del Dr. Ignacio Burgoa nuestro criterio es a favor de la procedencia del juicio de amparo en contra de actos de este órgano dada su naturaleza como autoridad y por ende de sus resoluciones las cuales deben estar apegadas a principios de legalidad previamente establecidos en la misma Constitución. Y para sostener nuestra opinión resaltamos la importancia de la teoría del Estado de Derecho de la que tanto se ha comentado y de la que se resume que ante cualquier circunstancia de hecho y de derecho debe prevalecer la aplicación de la norma jurídica. Tal y como se demuestra con el siguiente razonamiento;

Localización:
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de
Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la
Federación y su Gaceta
V, Febrero de 1997

⁷² *Ibidem* p. 199-200

Página: 809
Tesis: I.4o.A.194 A
Tesis Aislada
Materia(s): Administrativa

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

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

CAPÍTULO IV

CREACIÓN DE UN IMPUESTO ESPECÍFICO PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

4.1 EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

La comprobación de este último capítulo, nos obliga a demostrar la hipótesis -que es la de crear un supuesto jurídico que contemple gravar la actividad profesional de los particulares y el cual se destine a la Educación Superior- del trabajo de investigación con base en la información posterior exhibida; Ahora bien, tal argumento no podría justificarse sin dejar de observar las variables presentadas en la tesis presente; de estas últimas se detallan el aspecto social y económico de la Educación Superior en nuestro país, mismas que nos obligan a llegar a un término, el cual se traduce en una conclusión, que de acuerdo al criterio científico esta tendría como elementos; la tesis, antítesis y conclusión que se traduce en la posibilidad de existencia de nuestro impuesto con fin específico para el desarrollo de la educación superior.

4.1.1 ASPECTO SOCIAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

Y bueno para tal efecto se muestra un artículo publicado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) del cual se rescata la información sobre el aspecto social de la educación superior.

El secretario general de la Universidad Nacional Autónoma de México sostiene importante señalar que: Debemos entender la desigualdad social en el ámbito educativo mexicano como un proceso complejo que es resultado de diversos fenómenos en los que no sólo intervienen las características propias de la educación y el papel que juegan sus principales actores, sino que también influyen los grupos socioeconómicos, los contrastes regionales y las diferencias de género.

Dentro de las desigualdades internas por las que atraviesa la educación en México destacan las referidas a la calidad, al sector que la provee y el nivel educativo del que se trate. Algunas de estas desigualdades pueden abordarse aisladamente, sin embargo la mayoría de ellas se entrelazan y retroalimentan.

Muchos mexicanos ven limitadas desde temprana edad sus oportunidades de bienestar, el autor considera que para entender el contexto de lo que significa la desigualdad social en educación, es necesario realizar una referencia de ubicación; que hace por un lado la educación con sus principales sujetos y por el otro los factores contrastantes como los grupos socioeconómicos, contrastes regionales y diferencia de género.

Por lo que se refiere a la educación, esta versa sobre puntos muy específicos tales como su calidad e instituciones que prestan dicho servicio, ya sea público o privado.

En cuanto a su estructura social las personas que llegan a alcanzar estudios de secundaria están preparados potencialmente para salir de la pobreza, en la cual se encuentra la mayoría dado los estudios de los padres que apenas son de primaria, además de la colocación o situación de rezago geográfico en que se encuentran.

Agregando además, que existe una población económicamente activa, pero que no es equitativamente remunerada dada su escasez de estudios los cuales como ya se observó son apenas de los obligatorios de acuerdo a nuestra legislación

Resalta la inquietud del autor en cuanto en el transcurso del tiempo se ha considerado a la educación como aquella esperanza de la sociedad para mejorar su calidad de vida y de la cual hoy en día se duda de tal expectativa.

Posteriormente observamos los antecedentes, gasto inequitativo de los recursos otorgados a la educación por parte de los estados del cual hablaremos en el siguiente punto y la trascendencia que tiene el punto que habla acerca de diferencias sociales que radican en la asignación de recursos a corto plazo, el que se analiza en puntos posteriores

Volviendo al tema social en el punto que versa sobre la desigualdad entre la educación pública y privada es un ejemplo en cuanto a calidad y eficiencia terminal de alumnos que estudian en estas instituciones de educación de las cuales se observan las diferencias entre unos y otros.

Y por último el tema de la desigualdad en género de la cual las cifras ofrecidas demuestran claramente la desventaja social en que se encuentra el sexo femenino, al momento de tener una educación en sus diferentes aspectos.⁷³

Cabe aclarar que hasta este momento dicho autor solo retoma el aspecto de educación en su modalidad de básica sin mencionar algo relevante con la educación superior sin embargo la maestra Carmen Raquel Güemes considera:

La educación superior en nuestro país debe ser el instrumento que haga mella a la evolución tecnológica y de globalización de países en primer mundo, de acuerdo con los criterios de esta autora; aunque se corra el riesgo de disminuir el conocimiento a consideración tales parcelarias que conlleva a una especialización del conocimiento tal y como lo demuestra.

De manera particular, en la actualidad consideramos que no existe otra institución social, como es el caso de la educación superior, donde se invierta tanta esperanza, se proyecten grandes expectativas, a la que se demande tanto para corresponder con la construcción del modelo de sociedad que hoy pretende establecerse. Se le ha delegado la función de generar cuadros profesionales con una gran capacidad de hacer investigación científica y tecnológica; de formar y capacitar personal técnico y profesional calificado en determinadas áreas del conocimiento; se le ha encomendado construir una infraestructura académica que resuelva las necesidades empresariales en sus requerimientos de transferencia de conocimientos en ciencia y tecnología.

Estamos frente a una nueva etapa de desarrollo sociocultural y económico en la escala mundial. Pero ¿qué sucede con aquellos países en vías de desarrollo y con un alto índice de pobreza, como es el caso de México?

Según la propuesta de lineamientos estratégicos de desarrollo, formulada por la UNESCO y la CEPAL, para las economías de América Latina y el Caribe,

⁷³ Vid. VAL, Enrique del *Educación y desigualdad social en México*, en Solana, Fernando (compilador), *Educación en el siglo XXI*, México, Noriega, 1999 pp. 216-222.

la posibilidad de enfrentar la crisis económica y social e impulsar un nuevo desarrollo en estos ámbitos depende de la importancia progresiva que se asigne a la educación y a la producción de conocimientos. Esto implicaría crear infraestructura sólida que articule el progreso tecnológico y a la producción de conocimientos, la formación de recursos humanos con nuevas competencias y nuevos conocimientos e ideales con el logro de una transformación productiva con equidad social.

La educación superior debe asumir su responsabilidad como formadora de grupos sociales encargados de desarrollar nuevas perspectivas el bienestar común y exista por ende menos desigualdad económica, jurídica etcétera.

La idea es reducir los índices de marginación a través de la educación y en específico de la educación superior en donde, se transfieran los conocimientos adecuados, con lo cual se lograría un acceso amplio de los distintos sectores sociales a los satisfactores necesarios para un mejor nivel de vida, y que ello se realice con la mayor equidad posible en el acceso a todo tipo de bienes.

En estos momentos la importancia de los conocimientos se restringe a aquellos que se relacionan con los procesos de innovación tecnológica y producción industrial, competitividad y liderazgo en el mercado, y que se ubican en las unidades productivas más dinámicas. La tendencia de las instituciones de educación superior se dirige a vincularse estrechamente con la empresa privada, con la aplicación de aquellos conocimientos que se consideren útiles para el desarrollo de la producción.

Es comprensible la inquietud de la autora al señalar que los países en vías de desarrollo se encuentran en desventaja frente a los países desarrollados.

El refuerzo del Estado Mexicano se encuentre en la Educación y significativamente en la Educación Superior para que este tenga

posicionamiento frente a la tecnología y globalización lo cual es uno de sus fines.

Sin embargo el panorama no es tan desolador existen políticas científicas y tecnológicas como son el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, cuyo propósito central consistió en fomentar la investigación de carácter industrial y la relacionada con los cambios en la producción, sin embargo por diversas situaciones no pueden compaginarse los factores tales como: conocimiento, sujetos, instituciones superiores, producción, academia sin reportar excedentes en las dos últimas décadas. La capacidad científica y tecnológica en nuestro país muestra un virtual rezago, ya que es inconcebible que sólo una Institución como lo es la UNAM desarrolle por si misma el 50% de la investigación científica del país, dejando a un lado a las demás instituciones.

Sin embargo no hay que dejar a un lado el vínculo que debe existir entre la educación superior y la producción privada, útiles para el desarrollo económico, aunque esto conlleve tal y como lo afirma la autora al menoscabo del conocimiento desde el carácter social.⁷⁴

Lo anterior para la autora tiene su origen en dos problemas principales en la reestructuración académica de las instituciones de educación superior y financiamiento a estos centros educativos.

La estructura se refiere a la forma en como se manejan administrativamente las instituciones de educación superior lejos de calificar o cuestionar la calidad de profesores, transmisión de conocimientos e investigación.

En cuanto a su financiamiento abundaremos a fondo en el siguiente subtema por ser parte de su contenido.

Por último propone nuestra autora que para alcanzar el desarrollo social se requiere una nueva ciudadanía, aquí necesitamos hacer un breve paréntesis

⁷⁴ Vid. GÛEMES García Carmela Raquel, *Educación Superior y sociedad* en Campos Guillermo (coord.) Retos y Paradigmas El futuro de la Educación en México, UNAM, México, 2004, pp. 293-297.

dada su importancia al presentarse por primera vez este referente de acuerdo con la postura de esta autora se requiera que la sociedad en su conjunto sea conciente del compromiso que tiene frente a ella misma es decir de involucrase paulatinamente, en sus actividades tales como las económicas, culturales, productivas etcétera, lo cual conllevaría al extremo de ser solamente entes con carácter consumible, de lo cual no se pretende a tal grado pero sí que toda persona tenga las mismas oportunidades de desarrollo independientemente de la clase social a la que pertenezca; en pocas palabras buscar el punto medio de las cosas...⁷⁵

4.1.2 ASPECTO ECONÓMICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

Para comenzar a desarrollar este punto es importante recordar la referencia inmediata del punto anterior; en el que se habló del aspecto social de la educación y en específico de la educación superior, en el que se retomaban algunos puntos que hablaban del aspecto económico por lo que creemos necesario señalarlos para tal referencia:

En el gasto inequitativo de los recursos otorgados a la educación por parte de los estados se observa una tendencia de Estados de la República que hacen de la educación un punto secundario en quehaceres por parte de los gobiernos locales, sin dejar de observar que esto mismo se debe a factores tales como la cultura, ineficacia del Estado a recaudar impuestos etcétera, que hacen del servicio un menoscabo para el desarrollo del país. Del cual creemos que deba existir para el caso de la educación superior una homogeneidad de recursos por parte del estado para poder impulsar el desarrollo de estas instituciones y por ende lograr un mejor desarrollo de sus habitantes

Y por lo que se debe a las diferencias sociales que radican en la asignación de recursos a corto plazo, estas deben de ser graduales y equitativas, así debe ser, tan importante son los estudios básicos, medio superior y superior, que el hecho de pensar o apostar por solo uno de ellos tal y como se plasmó en este punto, es imposible pensar que para efectos de

⁷⁵ Vid *Ibidem* p. 298.

obtener resultados en corto plazo, esta sea la justificante para otorgarle mayores recursos.

La maestra Güemes considera en este aspecto: que en cuanto al financiamiento, hasta hace poco nos encontrábamos ante un modelo de tipo automático e incremental; sin embargo, ahora ese subsidio público habrá de otorgarse desde criterios de eficiencia; es decir, el monto presupuestos que se destine a las instituciones de educación superior dependerá de una alta productividad en su funcionamiento global. De continuar con estos mecanismos de financiamiento propuestos por el gobierno, las consecuencias podrían ser contraproducentes, ya que de ser llevado al extremo, podría significar que el monto ordinario que se destine a la educación superior pueda llegar a ser insuficiente para que las instituciones operen. Parece contradictorio, pero el logro de una transformación económica y tecnológica en países como el nuestro, según la CEPAL y la UNESCO, dependerá básicamente de la labor que desarrollen la IES; empero, la realidad nos demuestra que es una de las instituciones sociales más desprotegidas en estos momentos.⁷⁶

En este sentido consideramos que la autora muestra su preocupación por el financiamiento y su postura de organizaciones internacionales en la que se distingue su posición al referirse en el modo actual en que el gobierno destina los recursos para dicha actividad del cual se deriva que al seguir con dicha tendencia los resultados no serían los más favorables.

Criterio con el cual coincidimos en su totalidad ya que ha sido durante nuestra investigación una premura constante y punto de partida para esta investigación.

4.2 EL IMPUESTO CON FIN ESPECÍFICO COMO SOLUCIÓN AL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

La gran parte de recursos que obtiene la Educación Superior provienen del gasto público, este se compone de los ingresos, denominados contribuciones y que se clasifican de acuerdo a nuestra legislación en

⁷⁶ Vid *Ibidem* p. 296-297.

impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribución de mejoras, sin embargo no son los únicos ya que también existen otros medios para vincular las entradas de capital por parte del Estado, llámese empréstitos y los bonos de tesorería.

Dicha afirmación nos indica que en cuanto al rubro de Educación y en específico al de tipo superior la federación a través de dicho gasto designa una partida para financiar este servicio de tal manera que queda subsidiado por este. Cabe recordar que existe por mandamiento legal, la excepción a la regla otorgándole la facultad al sector privado para otorgar dicho servicio.

Es por esta razón y lo visto en los subcapítulos relativos al aspecto social y económico que creemos necesario explicar las razones de nuestra hipótesis que se traducen en los siguientes puntos:

Conocer los elementos que deben contener dicho impuesto;

La relevancia que presenta el hecho de que tenga un fin específico;

La posible redacción del impuesto federal con fin específico para el desarrollo de la educación superior.

4.3 ELEMENTOS ESENCIALES DEL IMPUESTO CON FIN ESPECÍFICO

La doctrina considera necesario que: “En todo sistema jurídico, las normas legales tienen una estructura compuesta por tres elementos: una hipótesis o presupuesto, un mandato y una sanción”.⁷⁷ En este sentido la materia tributaria no es la excepción y para ejemplificar dicho argumento el autor expone:

“La persona que celebre un contrato de compraventa...

La persona que reciba una remuneración por su trabajo

La persona que fabrique cemento

⁷⁷ GARZA Sergio Francisco de la *Op. cit* Nota 15 p. 409.

La persona que perciba un dividendo de una sociedad...

A esa hipótesis sigue un mandato:

Pagará una cantidad x de dinero al Gobierno Federal Mexicano.

Y luego viene una sanción para el caso de incumplimiento:

Si no paga esa suma de dinero, se le cobrará por la vía de la ejecución forzosa, además pagará intereses moratorios (recargos), además pagará una multa de X pesos, además, etcétera".⁷⁸

Esta información nos ofrece una idea general de la estructura jurídica tributaria, la cual nos da los parámetros necesarios para desarrollar la hipótesis que indagamos para nuestro trabajo de investigación. Que de alguna forma presentaría la siguiente redacción:

Los profesionistas que tengan ingresos por la prestación de sus servicios profesionales

Mandato:

Deberán pagar un porcentaje de su ingreso para el desarrollo de la educación superior

Sanción:

En caso de incumplimiento por parte del sujeto pasivo a dicho pago; la autoridad podrá exigir el acatamiento de la obligación vía la ejecución forzosa.

Cabe recordar que a dicha hipótesis en específico se deben agregar los elementos esenciales que la doctrina ha considerado necesario señalar y que son: sujeto, objeto, base, tasa y tarifa de las cuales hablaremos a continuación:

- Sujetos

⁷⁸ *Ídem*

Por sujetos Narciso Sánchez Gómez comenta: “El sujeto activo, es el acreedor del impuesto, se trata de la entidad pública que tiene la obligación y la facultad de exigir el pago de esa contribución, en México existen tres esferas de mando, que son: la federación, las entidades federativas y los municipios, sus gobiernos respectivos ejercen el poder soberano del Estado como nación, y por ello les compete establecer, determinar, exigir o cobrar el monto del tributo, y por esa razón asumen el papel de sujeto activo o acreedores de la obligación contributiva”.

Sujeto pasivo, es toda persona física o moral mexicana o extranjera, que conforme a la legislación fiscal respectiva debe aportar una parte de su riqueza para cubrir el gasto público, la cual se corrobora cuando se han realizado los presupuestos de hecho previstos por la ley impositiva, o sea, que se ha realizado lo que se conoce como (hecho generador del tributo), es así como surge la obligación fiscal y la relación jurídica entre el acreedor y el deudor de esa obligación, y por ello se confirma al interpretar lo expresado en el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, que prevé: “las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas... La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente. Los Estados extranjeros, en caso de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos Estados. Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes”.⁷⁹

Estos entes, además de ser denominados por la norma jurídica y la doctrina sujeto activo y sujeto pasivo; representan el primer elemento de los impuestos, en ellos como ya se ha observado existe una relación de acreedor y deudor de una obligación en común; en donde el primero tiene la facultad de exigir del deudor una situación que se traduce en un dar, hacer o no hacer que generan sin duda consecuencias en lo concerniente.

⁷⁹ SANCHEZ Gómez Narciso *Op. cit.* nota 11 p. 245.

Para nuestra tesis es importante señalar: que los sujetos que intervendrían en la estructuración del impuesto con fin específico para el desarrollo de la educación superior serían por un lado, el sujeto activo representado por la Federación, Estado y municipios y por el otro lado el sujeto pasivo quien sería un profesionista, es decir una persona quien ostenta un título profesional y del cual se desprende que al realizar su actividad obtiene ingresos por dicho concepto.

Cabe aclarar que actualmente existe el impuesto sobre la renta denominado por la administración pública, como impuesto directo el cual recae sobre los particulares gravando su ingreso, su fundamento se encuentra establecido en la Ley del Impuesto sobre la renta en los artículos 1º, 2º y 120 al 133, sin embargo tal disposición va destinada a cubrir el Gasto Público ya que así lo determina la Ley de Ingresos de la Federación por lo que existe una diferencia en cuanto a su destino con nuestro (IFEES).

Después de haber abordado lo relativo a los sujetos pasamos a analizar el segundo de los elementos del impuesto que se conoce con el nombre de:

- Objeto

Objeto de acuerdo a nuestro autor. “Es la materia sobre la cual recae el gravamen, esto es, los hechos o circunstancias que generan o hacen nacer el crédito fiscal, también puedo decir que ello se refiere a los actos, actividades, ingresos, bienes u operaciones en virtud de las cuales una persona física o moral se ve obligada a pagar un determinado tributo, por ejemplo, tratándose del impuesto sobre la renta su objeto está constituido por los ingresos en efectivo, en bienes, en créditos o en servicios que percibe el sujeto pasivo, como consecuencia del desarrollo de actividades industriales, comerciales, profesionales, agrícolas, ganaderas, pesqueras, etcétera. El objeto del impuesto predial, es la propiedad o la posesión de predios urbanos rústicos, ejidales o comunales, ubicados dentro del territorio del municipio, incluyendo las construcciones permanentes levantadas sobre los mismos inmuebles. El objeto del impuesto sobre traslación del dominio de bienes inmuebles, es la adquisición y enajenación de dichos bienes, que consiste en el suelo y las

construcciones adheridas a él, ubicadas en el territorio del Distrito Federal y en los municipios de la República Mexicana. El objeto del impuesto al valor agregado está constituido por las siguientes actividades: enajenación de bienes prestación de servicios y la importación de bienes o servicios que realicen las personas físicas y morales en el territorio mexicano”.⁸⁰

En nuestra tesis el objeto es el siguiente: por cada ingreso obtenido derivado de la actividad del ejercicio profesional éste, está obligado a pagar el X% del total de la cantidad obtenida la cual irá destinada al fin específico que es la educación superior.

De acuerdo con lo anterior el objeto del impuesto es un elemento indispensable para la estructuración de la hipótesis normativa, sin esta no hay razón de nacimiento de la norma jurídica.

Continuando con este orden de ideas el siguiente elemento del impuesto de acuerdo a nuestro autor es el de Cuota el cual desglosa de la siguiente manera:

“La Cuota del impuesto, es la cantidad en dinero o en especie que se percibe por unidad tributaria, llamándose tipo de gravamen cuando se expresa en forma de tanto por ciento”.⁸¹

Llamamos cuota del impuesto a aquella representación líquida de dinero derivada del porcentaje establecido en la norma jurídica y se diferencia del objeto a razón que esta es la materialización del pago de acuerdo a su porcentaje; ejemplo. De acuerdo a nuestra propuesta de investigación, si yo obtengo un ingreso mensual de \$10,000.00 por concepto de mi ejercicio profesional, mi base del impuesto específico me indica que tengo que pagar la cantidad del 2% por dicha actividad; entonces el pago líquido que es de \$200.00 es nuestra cuota del impuesto.

⁸⁰ *Ibidem* p. 246.

⁸¹ *Ídem*

Así de esta manera tendríamos ya una cuota para nuestro impuesto con fin específico; existen diferentes tipos de cuota como son: cuota de derrama, cuota fija, cuota proporcional, cuota regresiva de las cuales las que nos interesan comentar son las fijas y proporcionales por los siguientes motivos:

“Cuota fija, como su nombre lo indica, es aplicable cuando se señala en la ley una cantidad específica para todas las personas físicas y morales que deben soportar por unidad tributaria, por el mismo acto, contrato u operación gravable, por ejemplo al hablarse de un 2% o un 5% sobre su base aplicable a todos los contribuyentes que quedan comprendidos en una obligación contributiva, lo cual no tiene mayor problema con su interpretación.

Cuota proporcional, es el porcentaje fijo aplicable a una cuantía determinada de riqueza, según el valor de los bienes o ingresos gravables y que puede ir aumentando paulatinamente en la medida que aumente la base imponible, Se sostiene que este tipo de cuota puede ser de las más justas porque busca ante todo que cada contribuyente aporte una parte de su riqueza para cubrir el gasto público, proporción a sus ingresos, utilidades, ganancias o bienes que percibe o tiene, y que el sacrificio sea el mínimo para no afectar su economía, algunos estudiosos, dicen que esta medida fiscal es similar a la cuota fija, porque existe un tanto por ciento, para cualquier base gravable, sin embargo yo sostengo que pagarán más impuestos los que tengan más utilidades o riqueza e ingresos de contribuyente en mayor volumen, valor o porcentaje de la base gravable, visible en impuestos tales como: sobre la renta, sobre tenencia de vehículo, de automóviles nuevos y predial.

Existen dos clases de progresividad: directa e indirecta. En la primera el tanto por ciento de la cuota aumenta a medida que se eleva el valor o volumen de la base; en la segunda la cuota es proporcional, y lo que crece es la porción gravable del objeto del impuesto. En ambos casos lo que se busca, es que el sujeto pasivo tribute conforme a sus posibilidades económicas”.⁸²

En conclusión descartamos que nuestro (IFEES), sea del tipo progresivo dado que consideramos que para lograr el aumento de la base del impuesto tal

⁸² *Ibidem* p. 246

y como se requiere para esta forma, es necesaria la modificación del objeto del impuesto lo cual conllevaría en materia legislativa a ser modificada a través del proceso correspondiente calificándolo desde nuestra postura como ineficaz dado que hoy en día se requiere que las leyes tengan una mejor eficacia. Por lo que apostamos a la de tipo fijo ya que también creemos en que en el futuro existirían mayor número de profesionistas quienes en un momento podrían contribuir para tal fin.

“Tarifas, son las listas de unidades correspondientes para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría de actos, bienes o servicios gravados, es muy frecuente usar esta expresión en los impuestos y derechos aduaneros, relacionados con el comercio exterior”.⁸³

En nuestras palabras tarifa es la relación de números en el que se plasman el porcentaje del monto del impuesto que va a pagar el contribuyente, de este modo el sujeto pasivo verifica dicha cantidad. De acuerdo a nuestro supuesto nuestra tarifa tendría que verificarse hasta el momento en que el contribuyente comprobara el porcentaje del 2% a pagar por concepto de sus ingresos obtenidos por su actividad profesional.

Siguiente elemento:

“La base del impuesto es la cuantía, el monto de ingresos o el valor de las cosas sobre la que se determina el impuesto a cargo del sujeto pasivo principal o de los responsables solidarios, por ejemplo la base del impuesto sobre la renta es el monto de las utilidades o ganancias percibidas una vez aplicadas las deducciones autorizadas por la ley, en aquellos casos que así proceda esa medida, que es lo que prácticamente se conoce como renta libre o neta; la base del impuesto al valor agregado es el valor comercial o pactado de los bienes, actos u operaciones previstas en la ley respectiva, a falta de precio fijado, se estará al avalúo practicado o al valor que tengan en el mercado o el que se fije legalmente; la base del impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, es el valor de los mismos conforme a la operación de

⁸³ *Ibidem* p. 247.

compraventa respectiva, o el que resulte mayor entre el de operación, el registrado fiscalmente, o el avalúo practicado de conformidad con la legislación fiscal local aplicable en cada caso; tratándose del impuesto sobre tenencia de vehículo, la base es el valor que fije anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público según la marca, año modelo, el tipo y las características de la unidad, o el asignado por el fisco estatal en aquellos casos que también ha sido establecido en dicho ámbito en donde se toma como marco de referencia su precio en el mercado, la marca, el tipo, características y año del modelo”.⁸⁴

Entendemos por base como resultado último de aquel proceso en que la cantidad exacta ha de ir a parar a los fines establecidos.

Estamos hablando que para nuestro caso el resultado del 2% del (IFEES) ha sido procesado, calculado y enterado para lo que ha nacido.

El siguiente elemento es llamado el de unidad fiscal y se refiere:

“Unidad fiscal o unidad del impuesto, es la cosa o cantidad delimitada en medida, número peso o litraje sobre la que la ley fija una cantidad específica que debe pagarse por concepto del impuesto y que servirá para hacer el cálculo correspondiente a cada caso concreto. Por ejemplo: un kilo de azúcar o de sal, un litro de alcohol o de aceite, una determinada cuantía de ingresos, renta o ganancia”.⁸⁵

El presente autor adhiere a la lista de elementos de los impuestos a la unidad fiscal o unidad del impuesto, ya que otros autores solo consideraban a los sujetos, objetos, base y tarifa como elemento del mismo, ya que también la cuota a consideración del autor es elemento del impuesto, misma que se ha analizado con anterioridad.

Pero bien entendemos por unidad al fiscal: al objeto con que se representa el precio, porcentaje etcétera independientemente de su denominación que servirá para darle una asignación a este objeto, En nuestro caso el 2 es el número con que se identifica la unidad fiscal para el (IFEES).

⁸⁴ *Ibidem* p. 248.

⁸⁵ *Ídem*

Para nuestro autor “el catastro, registro o padrón fiscal, es un elemento más del impuesto y que se refiere a las colecciones oficiales de los hechos, antecedentes o datos que sirven para determinar el objeto, los sujetos y la base del impuesto, es una manera de controlar toda clase de obligaciones contributivas y que surgen desde el momento en que se da de alta ante la oficina fiscal un contribuyente como persona física o moral, según el giro industrial, comercial o prestación de servicios de que se trate, conforme a la propiedad que detente sobre bienes muebles o inmuebles, vehículos, actos u operaciones que realice, es el conducto para presentar sus declaraciones, manifestaciones, avisos, cambio de nombre, traslado, traspaso, darse de baja, hacer los pagos provisionales, mensuales, provisionales, bimestrales, semestrales, anuales o del ejercicio, dicho registro también sirve para identificar al sujeto pasivo principal y a los responsables solidarios, para practicar visitas de inspección fiscal la autoridad competente, y para realizar toda clase de notificaciones y requerimientos a dicho sujeto o a sus representantes legales”.⁸⁶

Este elemento a nuestra consideración no debe formar parte del mismo ya que el catastro o padrón fiscal es una parte técnica o accesoria de la autoridad fiscalizadora que tiene como objetivo exigir el pago del impuesto. Por lo que para nuestro (IFEES) no tiene ninguna relevancia.

Uno de los elementos indispensables del impuesto a nuestra consideración y del cual coincidimos con nuestro autor es el de; la fecha o período de pago, en la que el autor considera: “es variable y diversificada, ya que no hay uniformidad para todos los casos, y para ese efecto debe consultarse la ley respectiva que regule cada impuesto federal, estatal y municipal, por ejemplo en lo que se refiere al impuesto sobre la renta que causan las personas morales el pago provisional debe hacerse mensualmente a mas tardar el día 17 de cada uno de los meses de ejercicio, mediante una declaración que presente el contribuyente en las oficinas autorizadas y el pago definitivo debe cumplirse dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio, esto es entre enero y marzo. El impuesto predial conforme a la

⁸⁶ *Ibidem* p. 249.

legislación municipal del Estado de México, su pago es anual y debe efectuarse en una sola exhibición durante los meses de enero y febrero, cuando su importe sea hasta de tres días de salario mínimo general vigente en la zona económica correspondiente a la ubicación del inmueble, cuando exceda de seis días de salario mínimo general, el pago se dividirá en seis partes iguales que se cubrirá bimestralmente en los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, a su vez el pago anual anticipado, cuando deba hacerse en montos fijos o descuento sobre su importe, conforme a lo establecido en la ley de ingresos municipal respectiva, siempre que ese entero se haga en los meses de enero, febrero o marzo, pues las bonificaciones son variables, que van entre un 15%, 10% u 8%”.⁸⁷

Muy importante es para la materia tributaria especificar el tiempo o periodo de pago del impuesto ya que en este se establecen los límites temporales en los cuales el sujeto pasivo deberá cumplir con su obligación jurídica, ahora bien en este sentido para ubicar el periodo de pago de nuestro (IFEES), primero es necesario señalar que a quien va dirigido este impuesto son a personas físicas al igual que el impuesto sobre la renta o impuesto al valor agregado estas deberán hacer el pago definitivo, hasta el 4º mes posterior al ejercicio fiscal que se está enterando, por lo que no encontramos ninguna objeción en contrario para que el (IFEES) tenga como plazo definitivo de pago el mismo lapso, bien ahora dada su trascendencia social y cultural dado su destino, nosotros creemos necesario enterarlo a más tardar el día 17 de cada mes observándose así una verdadera condición a aquellas personas que se ubiquen en este supuesto.

“La forma de pago por regla general es en dinero, mediante moneda de curso legal y en sus modalidades de cheque nominativo, cheque de caja o cualquiera otra forma equivalente a ese pago que reconozca la ley y debe hacerse utilizándose las formas impresas establecidas para cada tipo de impuesto tanto por la federación, entidades federativas y municipios, al presentarse las declaraciones, manifestaciones o avisos relativos para cumplir con ese entero, ya sea de carácter provisional, definitivo, pago bajo protesta,

⁸⁷ *Ibidem* p. 250

en garantía, por anticipos o el que se hace en forma lisa y llana que no requiere ninguna aclaración, modificación o rectificación, existe también lo que se llama el pago de lo indebido que dará derecho a solicitar su devolución o compensación siguiendo las estipulaciones enmarcadas en la legislación fiscal conducente.

Otra forma de pago que reconoce la doctrina del derecho fiscal, es la que se llama en especie, la que no es común en el sistema jurídico nacional, sin embargo puede haber excepciones en algunas leyes para que el tributo sea pagado ya sea en metales preciosos como es el caso del oro y la plata, fuera de esos ejemplos la norma imperante para las tres esferas de gobierno es de que el pago lisa y llanamente se haga en dinero. En otros países puede tener más importancia que en el nuestro el pago en especie, ya que así lo reconocen algunos investigadores de esta cuestión y que señalan los que se hacen por medio de productos agrícolas, industriales, comerciales o de servicios”.⁸⁸

Con base en lo ya demostrado en los sub-capítulos anteriores la forma que nosotros creemos que sea la indicada para realizar el pago de nuestro impuesto es en dinero con sus diferentes modalidades tal y como lo enseña nuestro autor, aunque no descartemos la posibilidad de que exista una excepción a la regla y pueda manejarse vía especie aunque veamos muy remoto dicho acontecimiento.

En exenciones del impuesto, se refiere a los “supuestos de las personas físicas y morales que están liberadas de la obligación contributiva por razones económicas, sociales o políticas, y que tienden a proteger su economía, en vista de sus bajos ingresos, escaso valor de sus bienes, o cuando se pretende proteger e impulsar ciertas actividades de los sectores más desprotegidos de la población como es el caso de los agricultores, ganaderos, artesanos, industrias nuevas y necesarias cuya comunidad requiera de esas fuentes de trabajo y de tales actividades, para ese efecto debe consultarse la legislación contributiva

⁸⁸ *Ibidem* p. 251.

de la Federación, de los Estados y Municipios, para conocer las excepciones a la regla general de tributación...”⁸⁹

Al igual que cuando se trató el tema del padrón fiscal este elemento a nuestra consideración pierde su ubicación al considerar que para que el impuesto tenga eficacia jurídica no se debe admitir que en ella se advierta que bajo ciertos parámetros se exente al sujeto pasivo de su obligación; no admitimos desde nuestra postura que este sea un elemento del impuesto en general ni mucho menos para nuestra propuesta.

Ahora bien después de haber analizado lo relativo a los elementos esenciales de los impuestos y siguiendo con nuestra estructura de capitulado a continuación se plasman las ideas más importantes sobre el tema de los fines específicos el cual justifica filosóficamente nuestro (IFEES) y del cual se establece lo siguiente.

4.4 IMPORTANCIA JURIDICA DE LOS FINES ESPECIFICOS

Fuentes del derecho como la doctrina, la ley y la jurisprudencia han desarrollado desde su perspectiva, su opinión acerca de la afectación de las contribuciones con fines específicos, así para tal efecto el maestro De la Garza menciona: “La mayor parte de los impuestos tienen una aplicación general a los gastos públicos. Sin embargo, y por excepción algunos tributos pueden tener afectaciones especiales. El CFF establece que sólo se puede afectar un impuesto a fin especial cuando la ley así lo establezca (art.6)”.⁹⁰

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con criterios que justifican la constitucionalidad de los fines específicos en materia de educación superior que sustenta aun más nuestra idea de investigación por ejemplo:

⁸⁹ *Ídem*

⁹⁰ DE LA GARZA Sergio Francisco, *Op cit.* Nota 1 p. 289 Sin embargo cabe aclarar que la fundamentación legal de las afectaciones especiales se encuentran representadas en el Artículo 1 del Código Fiscal de la Federación.

Localización:

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

36 Primera Parte

Página: 17

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

IMPUESTO, NO ES INCONSTITUCIONAL LA LEY QUE FIJA EL DESTINO DEL. (DECRETO NÚMERO 293, DE 17 DE JUNIO DE 1967, QUE CREA UN IMPUESTO ADICIONAL DESTINADO AL SOSTENIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD DE CHIHUAHUA).

Doctrinalmente es sabido que según al fin del impuesto, se pueden presentar tres casos: el primero en que el impuesto sólo tiene fines fiscales y se destina a cubrir los gastos generales del Estado. El segundo en que el impuesto tiene un fin fiscal, pero se aplica a ciertos gastos especiales, que es lo que ocurre en el presente caso y, por último, el tercero en que el impuesto tiene fines extrafiscales. El artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Fundamental establece: "Son obligaciones de los mexicanos: IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Ahora bien, esa obligación tiene por objeto la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe cubrir en beneficio de la colectividad. Que con los impuestos deban cubrirse los gastos públicos no constituye una prohibición para que el tributo, por la ley del Congreso, se destine desde su origen a cubrir un gasto especial, si es en beneficio de la colectividad, y a ello está obligado el Estado. Si alguna prohibición contiene el precepto constitucional, no es otra que la de que el impuesto se destine a fines diferentes a los del gasto público, pero en el caso se destinó al sostenimiento de la Universidad del Estado, que es un gasto público.

Localización:

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

30 Primera Parte

Página: 71

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

UNIVERSIDAD DE CHIHUAHUA, EL IMPUESTO DEL 4% ADICIONAL SOBRE TODOS LOS IMPUESTOS ORDINARIOS, DERECHOS Y PRODUCTOS, ESTABLECIDO EN EL DECRETO 293 EXPEDIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA EL SOSTENIMIENTO DE LA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 3o. CONSTITUCIONAL.

No es verdad que el impuesto del 4% destinado al sostenimiento de la Universidad de Chihuahua contravenga el artículo 3o. constitucional. En efecto, la fracción VII del artículo 3o. constitucional se refiere a que la instrucción que imparta el Estado debe ser gratuita para los educandos. La garantía que otorga el artículo en cuestión no puede referirse sino a que la instrucción que se imparta sea gratuita para las personas que concurran a recibirla, pero a fin de prestar estos servicios se requiere efectuar erogaciones que, en el caso del Estado, tienen que provenir de los impuestos que pagan los individuos integrantes de la colectividad de que se trate. Ahora bien, resulta evidente que para hacer frente a los gastos señalados, el Estado tiene completas facultades para fijar impuestos con la proporción exigida en la Constitución, por lo que resulta improcedente tratar de negarle esa facultad.

Localización:

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

60 Primera Parte

Página: 82

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

UNIVERSIDAD DE CHIHUAHUA, EL IMPUESTO DEL 4% ADICIONAL SOBRE TODOS LOS IMPUESTOS ORDINARIOS, DERECHOS Y PRODUCTOS, ESTABLECIDO EN EL DECRETO 293 EXPEDIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA EL SOSTENIMIENTO DE LA. ES CONSTITUCIONAL.

Con el Decreto 293 del Congreso de Chihuahua no se gravan otros impuestos, sino que únicamente se aumenta la tasa de los existentes en un 4%. En efecto, aunque de la simple lectura del artículo 2106 parece que lo que se grava son los otros impuestos, de una interpretación armónica de los dos párrafos del citado artículo se desprende que se trata de un ingreso ordinario que se establece a manera de impuesto adicional, o sea que no se gravan los otros impuestos, sino que los mismos son

adicionados en un 4%, consistiendo por tanto simplemente en un aumento de los preexistentes; mas de ninguna manera constituye un impuesto sobre los demás impuestos, por lo que el hecho generador del crédito fiscal continúa siendo el de cada uno de los impuestos anteriores, adicionándose únicamente con el 4%.

Localización:

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

60 Primera Parte

Página: 82

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

UNIVERSIDAD DE CHIHUAHUA, EL IMPUESTO DEL 4% ADICIONAL SOBRE TODOS LOS IMPUESTOS ORDINARIOS, DERECHOS Y PRODUCTOS, ESTABLECIDO EN EL DECRETO 293 EXPEDIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA EL SOSTENIMIENTO DE LA. ES CONSTITUCIONAL.

El Decreto 293 del Congreso de Chihuahua, reúne los requisitos de igualdad y generalidad, como puede constatarse de la sola lectura de su artículo 2106, que establece un impuesto adicional de 4% sobre todos los impuestos ordinarios y derechos a que se refiere este artículo, cuyo rendimiento será destinado única y exclusivamente al sostenimiento de la Universidad de Chihuahua. De donde se observa que el artículo en cuestión no carece de abstracción y generalidad, no pudiendo por tanto considerarse que tenga el carácter de privativo. El mismo decreto no viola la fracción IV del artículo 31 constitucional, ni la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues la obligación a que dicho artículo se refiere tiene por objeto la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe cubrir en beneficio de la colectividad. Que con los impuestos deban cubrirse los gastos públicos no constituye una prohibición, para que el tributo, por la ley del Congreso, se destine desde su origen a cubrir un gasto en especial, si es en beneficio de la colectividad y a ello está obligado el Estado. Si alguna prohibición contiene el precepto, no es otra que la de que el impuesto se destine a fines diferentes a los del gasto público pero en el caso se destina al sostenimiento de la Universidad del Estado que es un gasto público. En consecuencia, mientras el impuesto se destine a un gasto público, se estará cumpliendo con el mandato

constitucional de destinar el impuesto a gastos en beneficio de la colectividad. Con el Decreto 293 del Congreso de Chihuahua no se gravan otros impuestos, sino que únicamente se aumenta la tasa de los existentes en un 4%. En efecto, aunque de la simple lectura del artículo 2106 parece que lo que se grava son los otros impuestos, de una interpretación armónica de los dos párrafos del citado artículo se desprende que se trata de un ingreso ordinario que se establece a manera de impuesto adicional, o sea que no se gravan los otros impuestos, sino que los mismos son adicionados en un 4%, consistiendo por tanto simplemente en un aumento de los preexistentes; mas de ninguna manera constituye un impuesto sobre los demás impuestos, por lo que el hecho generador del crédito fiscal continúa siendo el de cada uno de los impuestos anteriores, adicionándose únicamente con el 4%.

Localización

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

72 Primera Parte

Página: 55

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

UNIVERSIDAD DE CHIHUAHUA, IMPUESTO DEL 4% ADICIONAL SOBRE TODOS LOS IMPUESTOS ORDINARIOS, DERECHOS Y PRODUCTOS, ESTABLECIDO EN EL DECRETO 293 EXPEDIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA EL SOSTENIMIENTO DE LA. ESTA DESTINADO A UN GASTO PÚBLICO ESPECIAL.

El Decreto 293 del Congreso del Estado de Chihuahua adiciona los impuestos en general cuyas bases y tarifas están determinadas por las leyes en particular y los aumenta en un 4% sin que haya precepto constitucional que se lo impida, porque frente a la obligación del particular de contribuir al gasto público, está la facultad del Estado de imponer las contribuciones necesarias para satisfacer los gastos públicos; o sea que el Estado, frente a las necesidades y fines que contribuyen su esencia, puede establecer un impuesto para destinarlo a un gasto público especial.

Localización:

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

72 Primera Parte

Página: 56

Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional, Administrativa

UNIVERSIDAD DE CHIHUAHUA, IMPUESTO DEL 4% ADICIONAL SOBRE TODOS LOS IMPUESTOS ORDINARIOS, DERECHOS Y PRODUCTOS, ESTABLECIDO EN EL DECRETO 293 EXPEDIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA SOSTENIMIENTO DE LA. NO ES DESPROPORCIONAL NI INEQUITATIVO.

Existe una perfecta distribución de la carga fiscal entre todos los causantes del impuesto a que se refiere el Decreto 293 del Congreso del Estado de Chihuahua, lo cual se aprecia de la lectura de esa ley, pues se encuentran en los mismos presupuestos establecidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, ya que la aplicación a todos de una tasa igual del 4% en relación a los impuestos que proporcionalmente ya les han sido fijados por otros conceptos, demuestra que la misma no tiene las características de inequidad y desproporcionalidad.

De esta manera presentamos los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia en cuanto la constitucionalidad de los fines específicos en materia de educación superior. Los cuales de alguna manera sirven como antecedentes que coincidimos para justificar nuestra investigación además de aclarar que en materia de servicios públicos como lo es la educación superior pueden destinarse mayores recursos siempre y cuando haya los ingresos pertinentes para su mejor distribución.

4.5 REDACCIÓN DEL IMPUESTO ESPECÍFICO PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Para la comprobación de nuestra hipótesis de investigación es necesario retomar los aspectos más trascendentes para nuestra investigación:

Salvaguardar el Principio de Legalidad establecido en los artículos 31 fracción, IV de la Constitución Política Federal y el 1 párrafo 1 del Código Fiscal

de la Federación, dado que no puede existir tributo sin ley que lo determine específicamente.

Debe atender las primicias de proporcionalidad y equidad.

Prepondera que su fin del porque es creado este impuesto es atender el servicio de la Educación Superior, medio por el cual las personas de bajos y medios recursos puedan participar en igualdad de circunstancias frente a los demás.

Por lo que es necesario en principio, tal y como lo hemos sostenido desde el inicio de este trabajo crear el supuesto que determine dicha imposición.

Ejemplo: Están obligados a pagar el impuesto con fin específico para la educación superior

- I. Los profesionistas que obtengan recursos por la prestación de su ejercicio profesional.

Su tasa esta programada bajo el 2% del ingreso mensual.

Visto lo anterior nuestra hipótesis de investigación queda expuesta de la siguiente manera:

No.	Iniciativa	Origen	Turno o Trámite	Materia	Propuesta
1	Se presenta una iniciativa de ley que crea un impuesto con fin específico para la Educación Superior	Suscrita por diputados integrantes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública, Educación Pública		Educación Presupuesto	<p><u>Establecer un supuesto jurídico que contemple gravar la actividad profesional de los particulares la cual se destine única y exclusivamente a la educación superior.</u></p> <p>1. Señalar que los recursos obtenidos de dicho impuesto se destinen a las instituciones de educación superior.</p> <p>2. Están obligados a pagar el impuesto con fin específico para la educación superior:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aquellos profesionistas que obtengan recursos por su actividad profesional. - Su tasa esta programada bajo el 2% del ingreso mensual

CONCLUSIONES

PRIMERA: La actividad financiera del Estado se divide en 3 funciones: primero en la forma en como debe obtener recursos, dos en la administración de estos y tres vigilar su aplicación para el rubro que fueron creados. La más trascendente para nuestra investigación es la relativa al punto que trata sobre la forma en que debe conseguir dichos fondos; es decir la necesidad de recolectar tributos para llevara a cabo diferentes fines.

SEGUNDA: La doctrina ha considerado necesario señalar que es el Derecho Financiero y en particular el Derecho Fiscal el encargado de regular la actividad en que el Estado debe obtener los recursos necesarios para realizar los diferentes gastos que debe enfrentar dado sus múltiples obligaciones como seguridad, salubridad y educación por citar algunos.

TERCERA: Las contribuciones son erogaciones que pagan los particulares por conceptos como impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras, en los impuestos en específico, los particulares, están obligados a desprenderse de su patrimonio para satisfacer los servicios que preste el Estado en sus diferentes ámbitos.

CUARTA: Sin embargo existen los aprovechamientos y productos que son otras formas en que el Estado puede también obtener ingresos, derivados por la explotación de bienes de servicio privado que en principio debería prestar el Estado, como las concesiones que otorga para dar el servicio de transporte o de telecomunicaciones.

QUINTA: Existe el principio Constitucional, con fundamento en el artículo 31 fracción IV que establece que el gasto público es la culminación en donde todos los recursos que obtuvo el Estado por sus diversos conceptos han de tener su desenlace.

SEXTA: Impuestos son contribuciones tal como lo establece el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación y se diferencia de las otras contribuciones por que la erogación que deba hacer el particular tiene su fuente en actividades propias del ser humano por ejemplo actividad profesional, alimentos, por el arrendamiento, actividad laboral, etcétera.

SÉPTIMA: Al tratar de indagar sobre lo que debemos entender por contribución, la legislación mexicana ignora tal respuesta por lo que no podemos concebir que en nuestra legislación tributaria no exista definición legal de la misma.

OCTAVA: Es la Educación un servicio público que debe prestar el Estado tal y como lo dispone el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la educación deben descansar los más altos valores del ser humano como son la verdad, la honradez y la lealtad.

NOVENA: Siendo una obligación del Estado otorgar el servicio de educación existen diversas modalidades o tipos de educación establecidas en ley dentro de ellas tenemos a la preescolar, básica, media y superior, esta ultima comprende los estudios impartidos en universidades tecnológicas y normalistas.

DECIMA: La Educación Superior tiene como objetivo el dotar al sujeto del conocimiento necesario ejercer sus actividades profesionales y ser útil a la sociedad, satisfaciendo así sus intereses personales.

DECIMA PRIMERA: Es un servicio público que brinda el Estado la Educación Superior, por lo que mayor parte los recursos destinados a esta actividad provienen del gasto público el cual se forma con los recursos devenidos de aportaciones de los contribuyentes.

DECIMA SEGUNDA: Existe el tipo de Educación Superior Privado el cual tiene por su propia naturaleza un ordenamiento jurídico adecuado a sus intereses, sin dejar que ese hecho deje de complementarse con la educación pública por

pertenecer al máximo ordenamiento jurídico mexicano que es la Constitución Política por lo que su fuente de ingresos difiere a partir de su concepción.

DECIMA TERCERA: En la ley de coordinación para la educación superior se encuentra el fundamento jurídico de nuestro trabajo de investigación, en el capítulo I denominado Disposiciones Generales, el artículo 1º indica que esta ley tiene como objeto establecer las aportaciones económicas para la educación superior.

DECIMA CUARTA; El artículo 21 de la ley arriba citada, instituye la obligación jurídica de la federación quien es la encargada de la asignación de recursos para la educación superior, el medio para destinar esas aportaciones es el Presupuesto de Egresos de la Federación.

DECIMA QUINTA: Literalmente el gasto público es el depósito, al cual se depositan los ingresos que tiene el Estado derivados de sus diferentes conceptos impuesto sobre la renta, impuesto al activo etcétera derechos, productos y en el cual existe la partida que se destina a la educación superior de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

DECIMA SEXTA: De acuerdo a nuestra Constitución Política Mexicana, es facultad del Congreso de la Unión iniciar leyes existiendo una excepción en cuanto se trata en materia de impuestos siendo la Cámara de Diputados quien inicie este procedimiento siendo esta una facultad exclusiva .

DECIMA SÉPTIMA: Dada su naturaleza jurídica y por pertenecer a la administración pública descentralizada las instituciones de educación superior realizan diversas actividades las que se traducen en actos de autoridad dado que implícitamente son unilaterales y coercibles por lo que nuestra postura es a favor de la procedencia del juicio de amparo en contra de dichos sucesos.

DECIMA OCTAVA: Un principio fundamental en materia tributaria, es el de la legalidad, que tiene fundamento en el artículo 31 fracción IV el cual establece que para la existencia de impuestos o contribuciones este debe estar

comprendido en ley, esto significa que para la validez de nuestro Derecho Positivo Mexicano en materia tributaria la Ley es la fuente principal para su nacimiento.

DECIMA NOVENA: Nuestro IFEES salvaguarda el principio anteriormente citado y tiene su fundamento jurídico en el artículo 1º párrafo 1 del Código Fiscal de la Federación, satisfaciendo tal característica para el alumbramiento de nuestro impuesto.

VIGESIMA: Al realizar una comparación de nuestra propuesta con el impuesto sobre la renta, observamos que nuestro IFEES tiene similitud en cuanto a los sujetos dado que ambos gravan la actividad de los profesionistas, sin embargo la diferencia radica que en cuanto al ISR, el monto se destina al gasto público sin tener un fin específico mientras que nuestra hipótesis es que se destine a la educación superior.

VIGÉSIMA PRIMERA: Una de nuestras limitantes al realizar nuestra investigación fue no haber llevado a cabo una encuesta en que tuviera como muestra a alumnos de las diferentes licenciaturas y del posgrado impartido en la Facultad de Estudios Superiores Aragón en donde se hubiese preguntado la opinión y viabilidad de nuestra hipótesis de investigación.

VIGÉSIMA SEGUNDA: De acuerdo al desarrollo de la presente tesis, es posible que quienes ejerzamos la profesión que estudiamos en las instituciones de educación superior, aportemos un porcentaje del ingreso obtenido por dicha actividad. Con esto, finalmente podría haber un beneficio para aquellas personas que en un momento dado tengan las aspiraciones de superación en sus diferentes ámbitos personales sin olvidar un mejor país para nuestras futuras generaciones.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA Romero Miguel, *Compendio de derecho administrativo*. (parte general) 3ed. México, Porrúa, 2001

ARRIOJA Vizcaíno Adolfo, *Derecho Fiscal*, 15ª. ed México, Themis, 2000

BARANDIARAN Rafael *Diccionario de Términos Financieros*, 5ª ed; México, Trillas, 2001

BURGOA Orihuela Ignacio *El Juicio de Amparo* 24ed. Porrúa, México, 2004

BURGOA Orihuela Ignacio *Derecho Constitucional Mexicano*. 10 ed. Porrúa, México, 1996

CAMPOS Covarrubias Guillermo, *Educación Superior*, Revista de la Escuela Nacional de Trabajo Social, Julio 2002

CARBONELL Miguel, *La Constitución pendiente*. Agenda mínima de reformas constitucionales, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002

CARRASCO Iriarte Hugo, *Derecho Fiscal Constitucional*, 4ª ed, México, Oxford, 2002

CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz (coord.), *Derecho financiero*, México, McGraw-Hill_ UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, colección Panorama del Derecho Mexicano

DELGADILLO Gutiérrez Luis Ernesto, *Principios de Derecho Tributario*, 4ª ed; México, Limusa, 2003

FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, 42ª ed; México, Porrúa, 2002

GARCIA Máynez Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 40ª ed, México, Porrúa, 1989

GARRITZ Andoni, *Postgrado y Desarrollo Nacional 1980-1990*, en Educación Superior y Desarrollo Nacional, México, UNAM, 1992

GARZA Sergio Francisco de la, *Derecho Financiero Mexicano*, 26ª ed; México Porrúa, 2005

GÓMEZ da Silva Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, 3ª reim; México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 2003

GUASTINI, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*. 6ª ed; México, Porrúa, 2004

GUTIERREZ Gerónimo et el; *EL proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada, 1ª reimp; México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001

KELSEN Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2ª ed; México, UNAM, 1995

LIZARRAGA López Gaytan, *Sociología de la Educación*, Tomo I, 3 reimpresión México ENEP Aragón, 1993

MARGAIN Manatouo Emilio *Introducción al estudio del derecho tributario*,

ROCA Salvador de la, *Educación y cultura en el desarrollo del capital en México*, en Educación Superior y Desarrollo Nacional, México, UNAM, 1992

ROMERO Hernández José Luis, *Legislación Educativa Mexicana*, México, ENEP Aragón UNAM, 2000

SANCHEZ Gómez Narciso *Derecho Fiscal Mexicano*. 4ª ed. Porrúa, México, 2004

SANCHEZ León Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano* 12ª ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000

SÁNCHEZ, Márquez Ricardo, *Derecho Civil*, México Porrúa 1998

SANCHEZ Vázquez Rafael *Derecho y Educación*, México, Edit. Porrúa 1998

SOLANA, Fernando (compilador), *Educación en el siglo XXI*, México, Noriega, 1999

TENA Ramírez Felipe *Derecho Constitucional Mexicano* 4a ed. Ed. Porrúa, México, 1958

Congreso Constituyente *Diario de los Debates*. T. I México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985

Instituto de Investigaciones Jurídicas *Enciclopedia Jurídica Mexicana* t. III, V y VII

LEGISLACION

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN
CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN
LEY DE COORDINACION FISCAL
LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO
LEY GENERAL DE EDUCACIÓN
LEY DE COORDINACIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

JURISPRUDENCIA

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION

FUENTES ELECTRONICAS

www.cdhu.gob.mx

www.unam.com.mx

MUÑOZ, Izquierdo Carlos consulta en línea www.yahoo.com.mx 26/II/06

www.scjn.gob.mx