



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública,  
bajo acuerdo número 974181 de fecha 15 de julio de 1997.

---

## NATURALEZA JURÍDICA DE LOS APROVECHAMIENTOS, IMPACTO FISCAL Y FINANCIERO

Tesis que para obtener el grado de

Maestro en Derecho Fiscal

Sustenta el

Lic. Carlos Manuel Ruz Chi

Director de la Tesis

Dr. José Antonio Lozano Diez

## INDICE GENERAL

<b><u>Introducción</u></b>	<b>3</b>
<b><u>Resumen Ejecutivo</u></b>	<b>12</b>
<b><u>I. Contexto teórico</u></b>	<b>14</b>
<u>I.1. Marco Político del Derecho Tributario Mexicano</u>	14
<u>I.1.1. Formas de gobierno</u>	15
<u>I.1.2. Soberanía de Estado</u>	16
<u>I.1.2.1. Conceptos de diversos autores</u>	17
<u>I.1.3. Formas de Estado</u>	20
<b><u>II. Bases Constitucionales del Derecho Tributario Mexicano</u></b>	<b>26</b>
<u>II.1. Antecedentes del Derecho Tributario Mexicano</u>	26
<u>II.2. Derecho Tributario en la Constitución Política de 1917</u>	27
<b><u>III. Actividad Financiera del Estado</u></b>	<b>29</b>
<u>III.1. Regulación jurídica de la Actividad Financiera del Estado</u>	45
<b><u>IV. Aprovechamientos</u></b>	<b>50</b>
<u>IV.1. ¿Qué son los aprovechamientos?</u>	50
<u>IV.2. Conceptualización doctrinal</u>	51
<u>IV.3. Fundamentos del Código Fiscal</u>	57
<u>IV.4. Subordinación de las normas</u>	58
<b><u>V. Derecho comparado</u></b>	<b>73</b>
<u>V.1. España</u>	73
<u>V.2. Colombia</u>	74
<u>V.3. Argentina</u>	76
<u>V.4. Chile</u>	77
<b><u>VI. Corrupción Posibles Causas</u></b>	<b>79</b>
<u>VI.1. Funciones de la corrupción</u>	83
<u>VI.2. Caso México</u>	83
<b><u>VII. Análisis de la Norma de Aprovechamientos</u></b>	<b>108</b>
<b><u>VIII. Análisis de la Actualización en diversos supuestos</u></b>	<b>115</b>
<u>VIII.1 Multas</u>	115
<b><u>IX. Formula demostración <math>E[y] = a - bD</math></u></b>	<b>115</b>
<b><u>Conclusión</u></b>	<b>122</b>
<b><u>Bibliografía</u></b>	<b>128</b>

## Introducción

El presente trabajo, resultado del conjunto de conocimientos obtenidos en la Maestría de Derecho Fiscal, tiene por objeto demostrar la naturaleza de la relación que existe entre el concepto jurídico de los aprovechamientos y la corrupción. El objetivo del mismo subyace en la hipótesis titulada: “Aprovechamientos Termómetro de la Corrupción” e intenta demostrar además como el subtítulo establece, que “Los niveles de recaudación de los aprovechamientos se incrementan cuando se incrementan los niveles de actos antijurídicos en el Estado”. La corrupción en este sentido debe ser entendida como aquella conducta antijurídica del sujeto que se aparte del deber ser, que viola la norma, por acción u omisión. Aclaro que no es la corrupción del tipo penal del cohecho.

¿Porqué corrupción? Por dos supuestos, porque en diversas circunstancias cuando el sujeto pasivo de la relación en un aprovechamiento se aparta del deber ser, vulnera la norma con actos corruptos y cuando pretende el no pago del aprovechamiento con diversos actos corruptos. Pero esto no quiere decir que sea la variable decisiva para el análisis y estudio de la presente tesis.

Por otra parte, la hipótesis planteada pretende demostrar, como se mencionó en el párrafo anterior, la relación existente entre ambos conceptos –aprovechamientos y corrupción–, aprovechamientos- conducta antijurídica, tomando como punto de partida; por un lado, la naturaleza predominantemente punitiva que tiene el concepto jurídico de los aprovechamientos y por el otro, las diversas formas en que se presenta el fenómeno de la corrupción en sentido irrestricto aunque, para los fines de ésta investigación, nos concentraremos únicamente en aquéllos supuestos en los que existe una necesaria relación de actualizar la norma de los aprovechamientos; es decir, cuando se presente una conducta predominantemente corrupta. Para el Estado las conductas que no se apegan estrictamente a sus leyes son comportamientos antijurídicos y corruptos.

Es así que a partir de las consideraciones anteriores, se pretende establecer la naturaleza de la relación existente entre el concepto jurídico de los

aprovechamientos y el fenómeno de la corrupción en sentido general, pero particularmente en aquéllas conductas corruptas que hagan necesaria la actualización de la norma jurídica, me refiero a la norma reguladora de un tipo de ingresos no tributarios, los aprovechamientos.

Lo dicho anteriormente se traduce en una relación interesante pues, por una parte el aprovechamiento necesita de la corrupción para actualizarse y por la otra, la norma jurídica que lo regula pretende castigar la conducta corrupta a fin de obtener un beneficio colateral; es decir, un ingreso que formará parte de la Hacienda Pública del Estado Mexicano en un Ejercicio Fiscal.

El objetivo final es demostrar que la relación entre aprovechamientos y corrupción no es un aspecto de la vida estatal aislado, sino que representa un fenómeno social importante, con implicaciones jurídicas, políticas, económicas y hasta culturales: el planteamiento de la relación es evidente y necesario, sine qua non. Esto es, no existen los aprovechamientos sin una conducta que se aparte del deber ser, pero describir la naturaleza representa diversos problemas. En este sentido es como describimos la conducta corrupta, mas no como un coecheo del tipo penal.

Lo anterior es así porque los aprovechamientos son un concepto jurídico que una vez actualizados representan cuantitativamente un ingreso para el Estado, se identifican plenamente y se cuantifican claramente. La corrupción en contraposición es un fenómeno social que resulta de difícil ubicación, se representa en innumerables formas y no se puede medir con facilidad.

Los momentos jurídicos cuando interactúan los aprovechamientos y la corrupción, es decir, el acto corrupto, la actualización, la recaudación y en algunos casos la no recaudación, los estudiaremos con mayor profundidad en apartados posteriores a fin de delimitar su naturaleza jurídica e implicaciones.

Sin embargo, ¿por qué el aprovechamiento funge como un termómetro de la corrupción? Como lo manifestamos, la norma del aprovechamiento necesita

predominantemente una conducta corrupta para que se actualice y a partir de este punto a mayor cantidad de actos corruptos se actualiza mayor cantidad de aprovechamientos; es decir, se manifiesta una tendencia positiva en cuanto a su actualización. El aprovechamiento, entendido como ingreso no tributario del Estado, representa porcentualmente un ingreso significativo en las arcas del ente estatal y su establecimiento y obtención, configuran la primera fase de la actividad financiera del Estado regulada por el Derecho Fiscal.

Se analizará con precaución para cada uno de los aspectos, las causas, los momentos jurídicos y el impacto social, sin perder de vista desde luego la hipótesis que se pretende demostrar.

Además de lo anterior, en su oportunidad será necesario analizar cuál de los dos conceptos resulta de mayor valor para el Estado ¿recaudar más a través de conductas corruptas? o ¿eliminar la posibilidad de que se actualicen los aprovechamientos?, ¿Cuál es la conducta ideal que busca el Estado? o ¿Cuál es más valiosa?.

Pretendemos sintetizar cada uno de los elementos de la fórmula a saber: la norma de aprovechamiento, los sujetos de la relación, la conducta del sujeto activo, las circunstancias del sujeto activo, la corrupción en el aspecto que se pretende, los impactos social y económico.

Consideramos que resulta valioso demostrar la tendencia de la relación existente entre el concepto jurídico de aprovechamiento y corrupción a través de una fórmula o, en su caso, un modelo econométrico; lo anterior, debido a la naturaleza de las variables utilizadas, es decir, pretendemos interpretar cuantitativamente el número de conductas corruptas que se están cometiendo en la sociedad, pues representaría dos ventajas importantes:

La primera, se ubica en relación a los gobernados, pues puede representar un instrumento de gran valía que les permita cuantificar las conductas corruptas cometidas y en consecuencia, disminuirlas. La segunda, en relación a la

anteriormente descrita, se da a nivel del gobierno, pues éste necesita actualizar sus instrumentos para combatir los fenómenos sociales negativos, en este caso en específico, la corrupción y además, serviría para alcanzar uno de los fines primordiales del Estado.

En esta actualidad advertimos que existe un aumento de las conductas corruptas en la sociedad, esperamos que el desarrollo de este tipo de instrumentos recobre particular importancia para los implicados.

El aprovechamiento como un instrumento de medición de la corrupción es un planteamiento novedoso.

Alcanzar el objetivo es una tarea que puede obtenerse por diferentes medios. Creemos que para llegar al objetivo propuesto, puede ser necesario que se implementen los métodos analítico, sintético, hermenéutico y finalmente, el epistemológico.

Se propone en principio, la demostración de la hipótesis representando los conceptos en variables y finalmente en fórmulas ya que este tema exige diferentes esfuerzos para demostrar todos los ángulos de la relación entre aprovechamientos y corrupción y así, acercarnos a la demostración.

## I.2 Discusión de una Fórmula.

Antes de iniciar este apartado, debemos aclarar que el planteamiento que trazamos a continuación resulta novedoso y primigenio, pues ni la doctrina nacional e internacional se han preocupado por contestar el siguiente cuestionamiento: ¿Se puede plantear una fórmula en la que se asocien la corrupción de un Estado con los aprovechamientos? para nosotros, la respuesta es afirmativa. Al final, podemos aseverar que fue un proceso de evolución de fórmulas.

Es válido proponer una fórmula. El trabajo principal consiste en demostrar su validez. Los especialistas; sin embargo, señalan que la forma en que el Estado

mide actualmente la corrupción es imperfecta, pues en la medida en que la misma presenta diversos niveles y formas, los valores que arrojan son imprecisos y poco confiables. La ciencia social todavía se encuentra muy alejada en ese sentido para demostrar econométricamente una fórmula.

### I.3 Modelo Matemático.

Nuestro esfuerzo no se detuvo desde luego, nos quedaban dos modelos: el modelo matemático y el modelo estadístico. Cuando llegamos al modelo matemático no hubo mayor problema, los especialistas matemáticos “data maining” nos señalaban que no existían límites a nuestra fórmula, en términos matemáticos prácticamente se puede relacionar absolutamente todo, pero en términos de nuestra investigación, no quisimos perder de vista la demostración a nuestra fórmula “Los aprovechamientos se incrementan cuando se incrementa la corrupción en un Estado”. El modelo matemático presentaba un problema especial, es muy abstracto, se aleja de la realidad social y plantea casos alejados a la realidad; lo que se quiere es un modelo realista, que demuestre nuestro planteamiento y sirva de instrumento, en términos de lo planteado. En esta etapa del proceso los matemáticos no negaron la posibilidad de relacionar las variables, se modificaron en muchas ocasiones hasta llegar a la nuestra, sin la demostración correspondiente.

### I.4 Modelo Estadístico.

Finalmente, con la estadística fue diferente. Esta ciencia nos permitió demostrar con datos representativos la relación existente entre el concepto jurídico de aprovechamientos y la corrupción, ya que fue posible aislar correctamente las variables y medirlas en intervalos de tiempo determinado como se verá más adelante.

Asignar variables a una fórmula exigió un análisis cuidadoso, por una parte, no se podía perder eficacia en su demostración y por la otra, debíamos cumplir con nuestro objetivo. Se idearon diversos escenarios con diferentes variables, fue

necesario asignar a cada concepto una variable. En principio, fue la del Estado E [y], posteriormente asignamos una variable cuantitativa a cada concepto: [a] aprovechamientos, [c] corrupción y [e] margen de error.

La finalidad era destacar que cuando se incrementan los niveles de corrupción, el Estado como sujeto activo de la relación aprovechamientos-corrupción debe analizar los motivos conductuales que llevan al sujeto pasivo a infringir la norma y así controlarlo, o bien, en el mejor caso, disminuirlo, pues a nivel personal, el gobernado padece las consecuencias: disminuye su libertad, comodidad, seguridad personal y jurídica, entre otros. Sobre este último aspecto, el Estado debe mantener cuidado pues la incertidumbre generada en el propio gobernado puede hacer que el mismo se sustraiga voluntariamente de su jurisdicción.

Generalmente el Estado se concentra en “atacar” la corrupción en su etapa final, es decir, una vez vulnerada la norma; sin embargo, parece ser que pierde de vista que la corrupción es un proceso, que en este caso en específico, se origina en el sujeto pasivo mismo, pues las circunstancias en que se desenvuelve generan las condiciones necesarias para que trasgreda la norma. Tal parece que se pretende atacar la enfermedad una vez que está totalmente manifestada sin prevención alguna. Por lo anterior, consideramos sería adecuado crear comisiones especiales y programas gubernamentales que tengan como finalidad erradicar a través de la educación, la corrupción.

Se toma como necesario el sentido comunitarista, porque se advirtió que en las comunidades cuando se incrementan los niveles de corrupción, es porque los sujetos activos de la norma la vulneran atendiendo principalmente a su sentido individualista de intereses particulares de capacidad económica. Este fenómeno y esta hipótesis abarcan dos variables de estudio, la variable cuantitativa de los ingresos por aprovechamientos y la variable cualitativa de la corrupción [que si bien la variable es cualitativa, su efecto es cuantitativo en el aprovechamiento en un monto siempre menor al aprovechamiento].



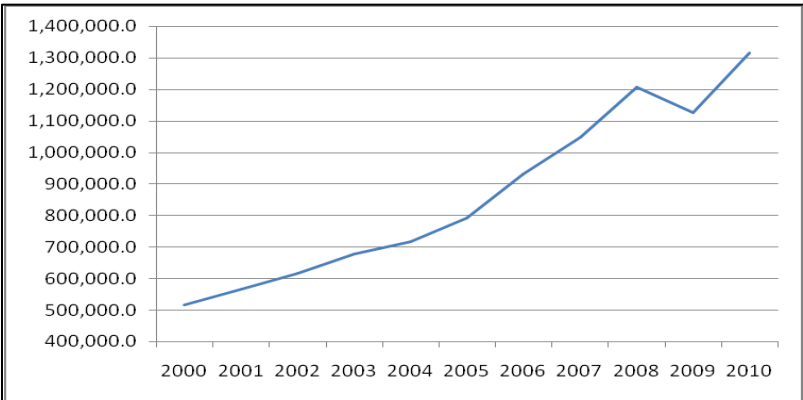
Se presentará el estudio de un fenómeno que se actualiza diariamente, en la interacción entre gobernante y gobernado.

Como lo comentamos anteriormente, durante el desarrollo del mismo se plantearon diversas preguntas: ¿Qué son los aprovechamientos?, ¿Qué es la corrupción?, ¿Existe relación entre ambos conceptos?, ¿Cómo se pueden relacionar?, ¿Se puede plantear una fórmula?, ¿Se puede sustentar demostrativamente? y ¿Se pueden reducir los niveles de corrupción?.

Los cuestionamientos anteriores, demuestran una relación negativa entre el nivel de aprovechamientos y el nivel de corrupción. Por lo tanto, la fórmula que se plantea es un **TERMÓMETRO DE LA CORRUPCIÓN**, porque a medida que se actualiza la corrupción disminuye la recaudación por aprovechamientos.

Como a continuación se observa, se elaboró un análisis gráfico de los Ingresos Presupuestarios del Sector Público, del periodo 2000 a 2010 con cifras anuales.

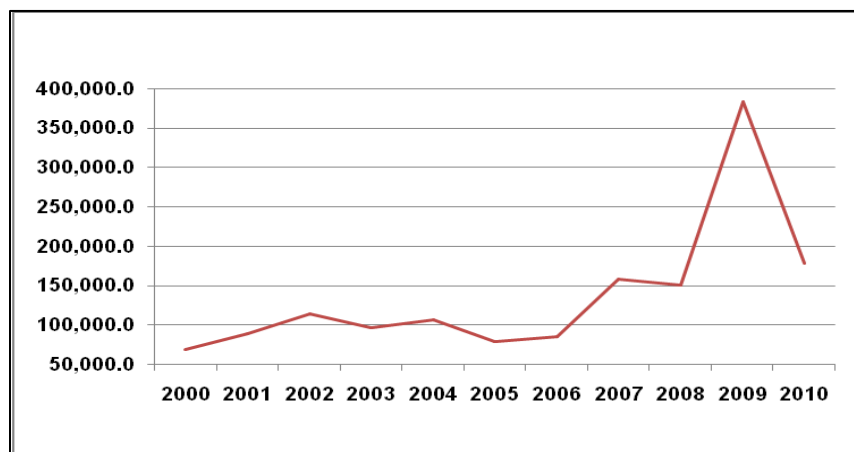
### Ingresos Tributarios



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, SAT 2011.

En la gráfica se puede apreciar que del 2000 al 2008 se presentó un crecimiento positivo, en el 2009 los ingresos tributarios disminuyeron y en el 2010 crecieron en \$1,314,327.00 millones de pesos.

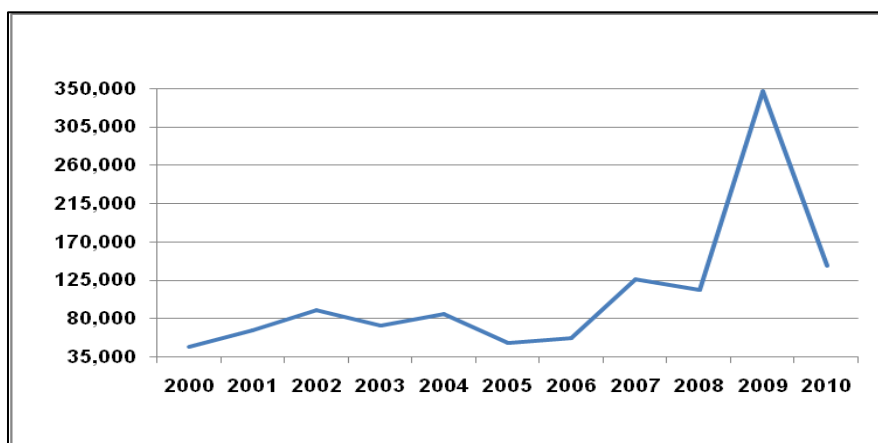
### Ingresos no Tributarios



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, SAT 2011.

Los ingresos tributarios de 2000 a 2008 presentan un crecimiento positivo, a pesar de que en 2005 y 2006 disminuyeron, en 2009 tienen un incremento de casi el doble y en 2010 disminuyeron menos que en 2008.

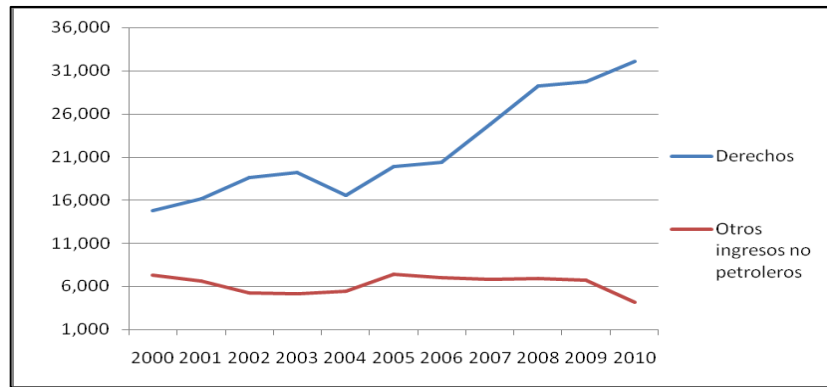
#### Aprovechamientos



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, SAT 2011.

Dentro de los Ingresos no Tributarios, los Aprovechamientos de 2008 a 2009 fueron los que se incrementaron en más del doble.

#### Derechos y Otros Ingresos no Tributarios



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, SAT 2011.

Los Derechos de 2000 a 2010 presentan una tendencia clara de crecimiento positivo. Este incremento podemos interpretarlo de varias formas: Que existe un aumento en la violación de las normas de aprovechamientos, lo cual implica claramente un incremento en un alejamiento de los sujetos pasivos del deber ser. Por otro lado el estado incrementa la recaudación de los ingresos.

## Resumen ejecutivo

El objetivo es demostrar que en un país que sufre un nivel elevado de corrupción, éste se ve incrementado, aumentan los aprovechamientos y existe una tendencia a la disminución de la recaudación por aprovechamientos.

### Hipótesis

Los aprovechamientos se incrementan con la corrupción en un Estado.

### Fórmula

Por lo tanto, nuestro modelo toma la siguiente expresión:  $E [y] = a - bD$

Donde,

$E$  es el valor esperado de la recaudación por aprovechamientos  $[y]$ .

$[a]$  es el valor de los aprovechamientos que realmente se esperan, esto es, los que se actualizan jurídicamente. El signo negativo  $[-]$  mide la relación negativa entre corrupción y aprovechamientos.

$[b]$  indica el efecto de la corrupción.

$[D]$  indica la presencia o ausencia de la corrupción [variable Dummy], ésta toma el valor 1 cuando se comete el acto de corrupción y 0 cuando no se comete.

En la fórmula anterior,  $b$  siempre es  $< a$

El deber ser es  $E [y]=0$ , cuando no se actualizan los aprovechamientos.

Para sustentar la hipótesis se propone un estudio analítico, sintético y un modelo estadístico.

Probablemente al finalizar el estudio, la fórmula quede como sigue:  $E [y] = bD = 0$ , esto es, cuando no se paga el aprovechamiento.

La ciencia necesita de modelos como el estadístico o el econométrico para demostrar sus variables y fórmulas, es un instrumento que nos ayuda a cuantificar los casos y su frecuencia. Lo anterior nos permite predecir ciertos resultados. En ningún caso la teoría que se propone es absolutamente correcta, necesita un proceso de depuración y perfeccionamiento, como en la especie se propone. Se trata de explicar el conjunto de fenómenos que continuamente se están actualizando, descartando las hipótesis incorrectas.

El análisis positivo de la norma es fundamental, así como el análisis de la actualización de supuestos.

Los niveles de corrupción se pueden disminuir, siempre y cuando se prevean las medidas necesarias para lograrlo, ya que el fenómeno es el resultado de un proceso de actos del sujeto activo.

Resulta en principio difícil para los gobiernos controlar este fenómeno, porque tal parece que no existen programas que manejen el proceso del acto corrupto desde el sujeto activo y su origen [antes de que se cometa el acto]. Existen programas y procesos una vez que se actualizó en su etapa final.

Para que un Estado pueda alcanzar un nivel de desarrollo económico deseable, es necesario que, entre otros factores, recaude por concepto de aprovechamientos los ingresos suficientes para cumplir con sus objetivos y al mismo tiempo pueda disminuir los niveles de corrupción. Se señala que los aprovechamientos en algunos supuestos sirvan para resarcir la fuente de ingresos que la generó, lo cual parecería un acercamiento a los derechos.

## I. Contexto Teórico

### I.1 Marco Político del Derecho Tributario Mexicano

Existen múltiples concepciones acerca del significado del término Estado. Por un lado, cuando hablamos de “estado”, nos referimos al modo de ser habitual de las cosas; sin embargo, cuando hablamos de “Estado” surge el problema, ya que el mismo será definido en función de la ciencia que lo utilice así como de los métodos y objetivos de la misma, pues resulta distinto hablar de Estado en términos de los especialistas en economía o en geografía, que en términos estrictamente jurídicos o políticos, como a continuación se explica.

La definición del “Estado” resulta muy difícil, dada la multiplicidad de los objetivos que el término comúnmente designa. La palabra es a veces usada en un sentido muy amplio, para designar “la sociedad” como tal, o una forma especial de sociedad. Pero con gran frecuencia el vocablo es también empleado en un sentido mucho más restringido, para designar un determinado órgano de la sociedad –el gobierno, por ejemplo, o los sometidos a éste, la “nación”, o el territorio en que aquéllos habitan.

La situación parece más sencilla cuando el Estado es discutido desde un ángulo visual puramente jurídico. Entonces se le toma en consideración como fenómeno jurídico únicamente, como sujeto de derecho, esto es, como persona colectiva. Su naturaleza queda así determinada en principio por nuestra definición de las personas colectivas, precedentemente formulada. La única cuestión pendiente en la que estriba en explicar en que difiere de otras personas colectivas. La diferencia tiene que residir en el orden normativo que constituye a la persona jurídica estatal. El estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional [en oposición al internacional]. El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que lo constituye”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, Trad. Eduardo García Máynez, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2da ed., 1995, pp. 215 y 216.

“El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo.

Se integra un organismo con una población -elemento humano, o un grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo”.<sup>2</sup>

“... el Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo”.<sup>3</sup>

### I.1.1. Formas de gobierno

Una vez precisada la naturaleza del ente estatal, es necesario referirnos a uno de sus elementos modales del mismo, nos referimos al gobierno. Su inclusión, no es resultado del azar sino, de una metodología específica que ayude a comprender la realidad específica del Estado pues éste determina el modo de ser del mismo y por tanto determina la relación entre el Estado y sus súbditos, como puede observarse a continuación.

“La expresión Gobierno es susceptible de dos acepciones: en el sentido amplio designa la realización de la soberanía en el Estado. Es de este modo que los Estados Unidos utilizan esta fórmula tópica; las tres ramas del Gobierno Nacional. En su sentido estrecho, Gobierno, es sinónimo de Poder Ejecutivo o para hablar, como Juan Jacobo Rousseau de “Suprema Administración”, cuyo arte consiste en reducir la ley a actos particulares.”<sup>4</sup>

“El gobierno es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general el gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes. En

---

<sup>2</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado, Décimoprimer edición, Ed. Porrúa, México, 1990, p. 167.

<sup>3</sup> Ibidem, 169.

<sup>4</sup> André Hauriou, Gicquel y Gelard, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Ed. Montehrestein, 1975, París, pág. 141.

particular se concreta en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya sea el jefe del Ejecutivo o a sus órganos auxiliares”.<sup>5</sup>

“El gobierno representa a un ente más concreto y definido a través de la soberanía del Estado y de la sociedad. El Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados, y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa.

En el gobierno radica la soberanía del pueblo, éste le imprime una forma y delega su representatividad en un cuerpo, en la figura de ese pueblo. El gobierno es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad, que se encarga de imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, así como de cumplir y llevar a cabo sus acciones”.<sup>6</sup>

### I.1.2. Soberanía de Estado

A la clasificación tradicional de los elementos que integran el Estado; es decir, territorio, población y poder, algunos autores han añadido otros que por sus características específicas, configuran de manera más estrecha la naturaleza del ente estatal y su comportamiento. En este apartado, nos referiremos a la soberanía, misma que de conformidad con el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reside esencial y originalmente en el pueblo.

Las posturas doctrinarias al respecto las analizaremos a continuación.

“La palabra –soberanía- deriva de las locuciones latinas super omnia que significan: sobre todo. En términos generales, soberanía se utiliza como sinónimo

---

<sup>5</sup> Ibidem, p. 454.

<sup>6</sup> SANCHEZ GONZALEZ, José Juan. Administración pública y reforma del Estado en México. Premio Anual de Administración Pública 1997, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, p. 32.



de poder, potestad, imperio y majestad, por eso, en una primera fase es posible identificarla con el poder del Estado”.<sup>7</sup>

#### I.1.2.1. Conceptos de diversos autores

“La Soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república y ésta la define como el recto gobierno de varias familias, y de lo que le es común, con poder soberano, es preciso ahora aclarar qué significa poder soberano [...]. Este poder es perpetuo, puesto que puede ocurrir que se conceda poder absoluto a uno o a varios por tiempo determinado, los cuales, una vez transcurrido éste, no son más que súbditos. Por tanto no puede llamárseles príncipes soberanos cuando ostentan tal poder, ya que sólo son custodios o depositarios, hasta que place al pueblo o al príncipe revocarlos [...]. Por esta razón, la ley manda que el gobernador del país, o el lugarteniente del príncipe, devuelva una vez que su plazo ha expirado, el poder, puesto que sólo es su depositario y custodio”.<sup>8</sup>

##### a. Thomas Hobbes.

“[...] se está obligado o ligado a no impedir el beneficio resultante a aquel a quien se concede o abandona el derecho. Debe aquél, y es su deber, no hacer nulo por su voluntad este acto”.<sup>9</sup>

“Un estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará la mayoría, el derecho de representar a la persona de todos, es decir, de ser su representante.

Así, de un Estado derivan todos los derechos y facultades de aquel o de aquellos a quienes se confiere el poder soberano por el consentimiento del pueblo reunido... Quienes acaban de instituir un Estado y quedan, por ello, obligados a

---

<sup>7</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, Novena edición, Ed. Porrúa, México, 2004, p. 281.

<sup>8</sup> BODIN, Jean. Los Seis Libros de la República, Tercera edición, Ed. Tecnos, España, 1997, pp. 97 y 98.

<sup>9</sup> HOBBS, Thomas. Leviatán, Ed. Publicaciones Cruz O.S.A., México, 1981, p. 15.

considerar como propias las acciones y juicios de uno, no pueden legalmente hacer un pacto nuevo para obedecer a otro, en cualquier caso, sin su permiso”.<sup>10</sup>

b. Juan Jacobo Rousseau

“Antes de examinar el acto por el cual el pueblo elige un rey, sería conveniente estudiar el acto por el cual un pueblo se constituye en tal, porque siendo este acto necesariamente anterior al otro, es el verdadero fundamento de la sociedad”.<sup>11</sup>

“[...] cualquiera que rehúse obedecer a la voluntad general, será obligado a ello por todo el cuerpo; lo cual no significa otra cosa sino que se le obligará a ser libre, pues tal es la condición que, otorgando cada ciudadano a la patria, le garantiza de toda dependencia personal, condición que constituye el artificio y el juego del mecanismo político y que es la única que legitimó las obligaciones civiles, las cuales, sin ella, serían absurdas, tiránicas y quedarían expuestas a los mayores abusos”.<sup>12</sup>

“[...] siendo la soberanía el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se trasmite, pero no la voluntad”.<sup>13</sup>

“La idea de los representantes es moderna; nos viene del gobierno feudal, bajo cuyo sistema la especie humana se degrada y al hombre se deshonra. En las antiguas repúblicas, y aun en las monarquías, jamás el pueblo tuvo representantes”.<sup>14</sup>

c. León Duguit.

“[...] se desprende que el llamado derecho subjetivo de soberanía cae por su base. Porque o se origina en una voluntad humana superior, la cual no tiene

---

<sup>10</sup> Ibidem, p. 96.

<sup>11</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. El Contrato Social o Principios de Derecho Político, Tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1974, p. 8.

<sup>12</sup> Ibidem, pp. 10 y 11.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 14.

<sup>14</sup> Ibidem, pp. 48 y 52.

fundamento, o proviene de una voluntad divina y esto queda fuera del dominio científico”.<sup>15</sup>

d. George Jellinek

“[...] G. Jellinek, alertó a tomar en vivo los procesos de la formación histórica, de la noción de soberanía, deduciendo así las consecuencias que de ahí se derivan para su naturaleza. Se afirma que la Soberanía es una categoría esencialmente histórica, es el producto, la consecuencia directa de la lucha del poder estatal con los otros 3 poderes: el Poder de la Iglesia, el Poder del Imperio y el Poder Feudal”.<sup>16</sup>

La soberanía es “la negación del Estado a cualquier otro poder”; de lo que se desprende que habrá una negación hacia el interior y otra al exterior; en la primera, el Estado no reconoce en su interior otro poder igual al de él mismo; en la segunda, no acepta alguno superior a él, es decir al poder soberano de un Estado es, por tanto, aquel que no reconoce ningún otro superior a sí, es por consiguiente, el poder supremo e independiente. Esta última nota se manifiesta predominantemente en su vida exterior, esto es, en la relación del Estado Soberano con otros poderes, en tanto que la primera cualidad se echa de ver, singularmente, considerándolo en su vida interior, en su relación con las personalidades que encierra dentro de sí”.<sup>17</sup>

e. Herman Heller

“[...] la soberanía es la cualidad que pertenece al pueblo de crear libremente su derecho, y con él su estructura política, sin intervención de ninguna otra autoridad, pero de tal suerte que se mantengan incólumes las ideas de justicia, a fin de que la relación de dominación no se convierta en un régimen de poder arbitrario; y la propia soberanía es la potestad de un pueblo que se manifiesta como la instancia

---

<sup>15</sup> GONZALEZ, Héctor. Teoría Política, Séptima edición, Ed. Porrúa, México, 1989, p. 332.

<sup>16</sup> MOUSKHELII, Michel. Teoría Jurídica del Estado Federal, Traducción por Armando Lázaro y Ros, Ed. Editora Nacional, México, 1981, p. 212.

<sup>17</sup> JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado, Ed. Albatros, Argentina, 1976, p. 356.

decisoria suprema, para determinar la forma de su unidad y su destino en la historia universal”.<sup>18</sup>

“[...] en la democracia contemporánea, la subordinación jurídica de los representantes ha alcanzado un grado altísimo, que nos obliga a hablar de la supremacía del pueblo como unidad sobre el pueblo como pluralidad. De esta manera, queda excluida cualquier forma de soberanía de los órganos estatales y, al mismo tiempo, queda identificada la soberanía del pueblo y la soberanía del Estado”.<sup>19</sup>

“[...] la soberanía es la cualidad de la independencia absoluta de una unidad de voluntad frente a cualquiera otra voluntad decisoria universal efectiva. Este concepto en un aspecto positivo, significa que la unidad de voluntad a la que corresponda la soberanía es la unidad decisoria universal suprema dentro del orden de poder de que se trate”.<sup>20</sup>

“[...] cuando las revoluciones demoliberales postulan la necesidad de superar el absolutismo monárquico mediante regímenes democráticos que, para proteger la libertad de los hombres, supeditaran el ejercicio del poder político al orden jurídico —principalmente a Constituciones escritas—. El sustento de esta concepción fue el respeto y protección de la dignidad de la persona humana”.<sup>21</sup>

### I.1.3. Formas de Estado

En apartado anterior, nos referimos a las formas de gobierno que el Estado puede adoptar, sin embargo, es común que se confunda este término con el de formas de Estado. Desde este momento aclaramos que son dos situaciones distintas, pues mientras el gobierno se refiere a la organización del poder entre los diversos órganos del Estado, las formas de Estado se refieren a la estructura del mismo.

---

<sup>18</sup> GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política, Ed. Porrúa, México, 1982, p. 345.

<sup>19</sup>HELLER, Herman. La soberanía: contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1965, p.168.

<sup>20</sup> HELLER, Herman. La soberanía: contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1965, p. 97.

<sup>21</sup> MADRID HURTADO, Miguel de la. Constitución, Estado de Derecho y Democracia, Serie Doctrina Jurídica número 187, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, pp. 152 y 153.

Dicho en otras palabras, el Estado puede clasificarse tradicionalmente en Estados Simples o Unitarios o en Confederaciones de Estados, como a continuación explicamos.

“[...] En un sentido amplio y conforme a su etimología estado es la manera de ser habitual, permanente, de una persona o de un objeto; es lo que se opone al cambio continuo, a la mudanza. Así, se habla del estado Civil de las personas; del estado de los cuerpos físicos, del estado de la economía del país. En este sentido, estado designa la manera de ser o estar constituida políticamente una comunidad humana. Se refiere a algo estable”.<sup>22</sup>

“Atendiendo a su estructura, las formas de Estado se pueden clasificar en dos grupos importantes: 1. El Estado simple; o unitario, con una sola soberanía, población y territorio. Tal es el caso del Estado centralista mexicano, bosquejado en las siete leyes centralistas de 1836; y 2. El Estado compuesto o complejo. Esta clasificación atiende a la existencia de uno o varios poderes externos sobre el mismo territorio”.<sup>23</sup>

“Un Estado se llama unitario cuando sus instituciones de gobierno constituyen un solo centro de impulsación política. En el Estado unitario, todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y a un orden jurídico común. La forma política unitaria responde a una exigencia natural. El Estado, como sociedad necesaria estructurada sobre un orden y un fin colectivos, tiende a la unidad. El problema surge cuando se trata de establecer el grado o intensidad de esta unidad”.<sup>24</sup>

“Estado compuesto o complejo federal, es aquel que está formado por otros Estados, esto es, que comprende entre sus elementos constitutivos, Estados menores, siendo un Estado de Estados. En el Estado unitario los poderes legislativo, judicial y administrativo pertenecen a un solo titular representado por el mismo Estado; en el Estado Federal, por el contrario, el poder en su triple

---

<sup>22</sup> GONZALEZ URIBE, Teoría..., p. 49.

<sup>23</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Teoría... p. 550.

<sup>24</sup> XIFRA HERAS, Jorge. Curso de Derecho Constitucional, Tomo II, Ed. Bosch, México, 1962, p. 445

manifestación compete en el ámbito del mismo a varios Estados 551 llamados federados, que son los componentes del Estado Federal. ”.<sup>25</sup>

a. Estados unitarios

“El Estado unitario dominado por una soberanía genérica y órganos centrales de proyección nacional, es aquel que corresponde a una forma centralizada, tanto en lo político como en lo administrativo. Históricamente este tipo de Estado corresponde al régimen absolutista.

En el Estado unitario se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula toda la organización y acción de un poder único, que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas.”<sup>26</sup>

La idea de un poder central significa que de él emanan las decisiones políticas fundamentales, sin que se desvirtúe la acción centralizada, por la colaboración de entidades encargadas de mantener y ejecutar esas decisiones. La fórmula es centralización política y descentralización administrativa.

Algunos Estados modernos parecen encontrar en el Estado unitario la forma más adecuada y práctica para poder atender sus graves responsabilidades. Sin embargo, esos nuevos propósitos, que obedecen a notorias situaciones de carácter circunstancial, chocan con las persistentes ideas federalistas, que encuentran nuevas formas estructurales. En el orden internacional la idea de un federalismo interestatal es materia en andamios y producto de largos ensayos, cuyo éxito no es posible determinar, aunque el propósito está firmemente arraigado en ciertos sectores.

Debemos señalar que tanto en el Estado unitario como en el Estado Federal, existen un grupo de materias que exclusivamente atiende el gobierno. Tal es el caso del régimen federal mexicano, en los cuales un grupo importante de

---

<sup>25</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Teoría..., p. 550.

<sup>26</sup> IBIDEM, P 552.

materias, siempre en sentido creciente [sic], son manejadas en forma exclusiva por la Federación. Tal es el caso de las relaciones internacionales y todas aquellas materias a que hace referencia el artículo 73 de la Constitución.

#### b. Confederación de Estados

“En la forma de Estado denominada Confederación de Estados, estamos en presencia de varios Estados que han decidido formar, de manera permanente y orgánica, una Unión pero sin que desaparezcan como Estados, ni formar una entidad superior a ellos, pero a la cual delegan ciertos y limitados poderes.

La Confederación, que precede al Estado Federal, tiene como base un pacto internacional o interestatal, para realizar propósitos concretos, principalmente de carácter defensivo. Las facultades de la Confederación no pueden extenderse más allá de lo pactado, ni implican intervención en los asuntos propios de un Estado soberano. El gobierno central no aparece con mucho poder y las relaciones entre los Estados no son muy rigurosas.

Tampoco sufre restricciones la soberanía de los Estados, pues éstos continúan en el ejercicio pleno de sus derechos. Esto hace hasta cierto punto inestable toda Confederación. Una vez desaparecidas las causas temporales de éstas, se opera la transformación hacia otras formas políticas.”<sup>27</sup>

El acto inicial de la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica de 1779 a 1789, fue la formación de una Confederación de las trece colonias iniciales, que se unían para asegurarse de su independencia de la Gran Bretaña.

Suiza fue hasta 1948, una Confederación con los caracteres antes señalados, y luego un Estado Federal. En resumen y como lo afirma Willoughby: “La Confederación y el Estado Federal no son especies de un mismo género, sino

---

<sup>27</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Teoría... p. 553.

conceptos distintos caracterizados por elementos constitutivos, frecuentemente opuestos entre sí.”<sup>28</sup>

Las confederaciones fueron frecuentes en la antigua Grecia: la Liga Aquea se aproximaba mucho al tipo federal. Entre las primeras ciudades italianas se formaron, igualmente, Confederaciones, aunque no tan perfectas en su organización si se les compara con las griegas. En la Edad Media se encuentran ejemplos de esta clase en la Confederación del Rin, en la Liga Hanseática y en el Sacro Romano Imperio. Los cantones suizos y las provincias de Holanda formaron Confederaciones que duraron siglos. Los Estados americanos, después de la Independencia, y los reinos y principados germánicos, después del Congreso de Viena, se constituyeron previamente en Confederaciones, con anterioridad a su unificación. La Confederación, sin embargo, representa en su esencia, un vínculo internacional; su gobierno radica en las cláusulas de un tratado, entre distintos Estados soberanos. La Liga de las Naciones es la única Confederación importante que existe en la actualidad. ” <sup>29</sup>

### C. El Estado Federal.

El Estado Federal, no es una forma de Estado distinta a las descritas anteriormente, el Estado Federal representa una de las figuras más cercanas de la Confederación de Estados, cuyas características y naturaleza analizaremos con mayor profundidad a continuación por ser la que han adoptado, con distintos matices, la mayor parte de los países del mundo.

“La Pradelle dice que el Estado federal es más que una persona de derecho público, es una soberanía y por consiguiente un Estado; cada uno de los estados integra al Estado federal por la totalidad de su territorio; la autoridad del Estado federal comprende a los asuntos exteriores e interiores, no así la confederación CITA, que sólo se ocupa de los asuntos exteriores; el Estado federal ejerce

---

<sup>28</sup> THE FUNDAMENTAL CONCEPTS OF PUBLIC LAW, NUEVA YORK, *Publishing article*, Fundamentals, 1924, pág. 191.

<sup>29</sup> ARMENTA LOPEZ, Leonel Alejandro. La forma federal del Estado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: VARIOS, Núm. 73, Primera edición: 1996, Primera reimpresión: 2005, DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México, México, Distrito Federal, pp. 30-37.



directamente la autoridad sobre todos [los estados miembros]; en el Estado federal hay una nacionalidad común; en un Estado federal las asociaciones [entidades asociadas -estados-] están unidas, no por un tratado, sino por una Constitución; en el Estado federal ningún estado miembro puede abandonar el pacto, lo que no sucede en la confederación, en la que los miembros a le droit de sécession. " 30

Para Maurice Hauriou: "el Estado federal es una sociedad nacional de estados, en la que un super Estado está superpuesto a los estados asociados. La forma federal -dice el decano de la Facultad de Derecho de Toulouse- entraña entre los diversos estados asociados que la componen, relaciones extremadamente delicadas: 1a.] Son relaciones de derecho público interno de naturaleza constitucional y no de naturaleza internacional; 2a.] Las relaciones complejas que se establecen en el interior del Estado federal, entre los diversos estados y dentro de ellos, aún cuando sean jurisdiccionales, son favorables a la libertad democrática; ellas permiten un poder federal enérgico cuya fuerza se deja sentir hacia afuera y en el interior."<sup>31</sup>

Por su parte, Jellinek quiere que si "el Estado federal es soberano, no exista límite alguno respecto a la extensión de su competencia frente a los estados miembros. Pero luego atenúa su comentario en el sentido de que el Estado federal es un Estado soberano formado por una variedad de estados, y acudiendo a Laband, sentencia: "Su poder nace de la unidad estatista de los Estados miembros". Dice que en el Estado federal se trata de una unión de derecho público entre estados, los cuales establecen una soberanía sobre los que se unen, cuyos participantes son los estados mismos; de suerte que, en conjunto, son soberanos; es decir, cosoberanos, pero concebidos particularmente están sometidos a ciertas obligaciones.

Los estados miembros del Estado federal -sigue diciendo Jellinek- son estados no soberanos. Pero la Constitución atribuye a los órganos supremos del poder de estado, una participación mayor o menor en la soberanía, en el ejercicio del poder

---

<sup>30</sup> ARMENTA LOPEZ, Leonel Alejandro. La forma federal del Estado....p. 42.

<sup>31</sup> André Hauriou, Gicquel y Gelard, Droit Constitutionnel...p 150.

del Estado uno. La organización del Estado federal descansa en una Constitución que es su propia ley y que no puede ser modificada sino por otra del Estado federal, mas nunca por la voluntad de los estados miembros, aunque sea unánime, si se expresa en una forma distinta de la que establece la Constitución.<sup>32</sup>

## **II. Bases Constitucionales del Derecho Tributario Mexicano**

### **II.1. Antecedentes del Derecho Tributario Mexicano**

Una vez descrito el marco general en el que se desenvuelven las actividades cotidianas de la sociedad y descritas las relaciones que pueden configurarse a partir de la forma de Estado y gobierno que puede adoptar el ente estatal, comenzaremos a adentrarnos en las bases jurídicas de nuestro estudio. Por lo anterior, resulta indispensable analizar la rama del Derecho que regula la imposición y obtención de los ingresos del Estado, nos referimos al Derecho Tributario, partiendo desde sus antecedentes hasta llegar a sentar las bases Constitucionales del mismo, como se observa a continuación.

“La renovación de la estructura impositiva mexicana basada principalmente en gravámenes indirectos se inicia en 1924 con el establecimiento de la imposición al ingreso en forma ordinaria. Este gravamen tiene como antecedente inmediato el Impuesto al Centenario creado en 1921 como un tributo federal extraordinario sobre diversos ingresos percibidos durante el mes de agosto de ese año.

En 1925 se emitió una nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta que determinó las características generales de este tipo de tributación al permanecer en vigor hasta 1941, año en el que se hizo una revisión mayor. [...] Cada cédula estableció las diversas bases para la imposición, las tasas específicas y las reglas para el pago. [...] En la década de los años 20 se efectúa una amplia labor de modernización del sistema jurídico aplicable en varios ámbitos de la vida económica.

---

<sup>32</sup> JELLINEK, Georg. Teoría General... p. 392.

Durante el decenio anterior, en la fase más cruenta de la lucha revolucionaria, armada la economía mexicana sufrió una notable baja en la producción agrícola, minera y manufacturera por lo que hubo muy poca renovación en materia fiscal. En la época preconstitucional Venustiano Carranza dictó varias disposiciones de carácter tributario. El 1° de junio de 1914 se estableció un impuesto predial federal sobre toda la finca rústica particular; el 1° de enero de 1915 el ejecutivo emitió un acuerdo que prohibía el otorgamiento de concesiones con privilegios o exenciones de impuestos aún a título de protección a la industria nueva, así como los impuestos alcabalatorios. Otro decreto del Ejecutivo Federal, del 3 de mayo de 1916, prohibió a los Estados establecer más contribuciones que las expresamente señaladas en sus respectivas constituciones”.<sup>33</sup>

## II.2 Derecho Tributario en la Constitución Política de 1917.

En el presente capítulo se cita el texto de 1917, y su artículo 31 para relacionarlo con el presupuesto de egresos. Haciendo énfasis en el principio de reserva de Ley y su relación con el presupuesto de Egresos.

Existen diversas disposiciones de contenido impositivo en la Constitución [...]. En primer término la fracción IV del artículo 31 constitucional, que determina las "obligaciones de los mexicanos", señala la de "contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que determinen las leyes"<sup>34</sup> [...]. En segundo término existen varias disposiciones legales que ordenan a los extranjeros cumplir con sus obligaciones fiscales; entre otras encontramos el artículo 32 de la Ley de Nacionalización y Naturalización.

Otro aspecto directamente vinculado con las normas constitucionales de contenido tributario, son las facultades que en materia hacendaria tienen las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión. Los ingresos en general y las contribuciones en particular están sujetos al principio de legalidad. [...] Al igual que los ingresos,

---

<sup>33</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, [coordinadora]. Derecho Financiero, Primera Edición, Ed. McGraw-Hill, México 1997, pp. 16 y 17.

<sup>34</sup> <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/mexico/mexico1917.html> [27/5/2012]

las erogaciones de la federación están dentro del marco del estado de derecho, pues se encuentran también sujetas al principio de legalidad.

El Presupuesto de Egresos es la norma jurídica que contiene la mayor parte de los gastos públicos que realiza la federación. Esta norma tiene vigencia anual y para su elaboración no se sigue el procedimiento legislativo ordinario, ya que sólo debe ser aprobada por la Cámara de Diputados, sin que requiera la aprobación del Senado.

Además, el artículo 126 de la Constitución Federal también se refiere al principio de legalidad en los egresos, estableciendo: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior". Es decir, todos los egresos de la federación deben estar contenidos en la ley; pero la que contiene casi la totalidad de los gastos sólo es aprobada por la Cámara de Diputados, en tanto que las partidas adicionales se contienen en leyes que deben ser aprobadas por ambas cámaras del Congreso de la Unión, de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario. El artículo 74 Constitucional que establece "las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados..."<sup>35</sup>

Criterio de Exclusión.

El diverso 73 en su Fracción XXIX de la multicitada Constitución Política, señala:

"Artículo 73, fracción XXIX. Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para establecer impuestos sobre: [...]

Comercio exterior.

Los aprovechamientos. [...]"

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus diversos artículos. Nos da el marco Constitucional para que se den las actividades del Estado en forma general y otorga las libertades para interactuar libremente. Señala que en

---

<sup>35</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. [coordinadora]. Derecho Financiero, ... p10, 11 y 13.

principio como en el diverso 73, fracción XXIX, la facultad exclusiva de Congreso de la Unión, en su Cámara de diputados para iniciar la legislación en tratándose de aprovechamientos. Esto resulta muy interesante por dos razones, en el estado mexicano en principio lo ubica igual que los impuestos como un instrumento de recaudación que tiene que estar sometida a su consideración. La segunda estimación que consideramos importante es la facultad potestativa que se reserva el poder legislativo sobre este instrumento y su origen. El principio de reserva de ley, se encuentra en el Congreso de la Unión en su cámara de diputados. Por tanto, en conclusión bajo estos dos criterios podemos estimar que si los aprovechamientos no se encuentran iniciados en el Congreso de la Unión no se trata de aprovechamientos.

### **III. Actividad Financiera del Estado.**

¿Porqué hablar de la actividad financiera del estado? Porque los aprovechamientos son parte de la actividad financiera del estado. ¿Los aprovechamientos son un instrumento de recaudación? Los aprovechamientos son definitivamente un instrumento de recaudación del Estado. ¿Porque la necesidad de relacionar las variables de aprovechamientos y corrupción? Nos planteamos la necesidad, por los razonamientos que se exponen a continuación.

Los aprovechamientos son definitivamente un instrumento de recaudación del estado mexicano, porque son un conjunto de normas que por principio de reserva de ley, el Congreso de la Unión legislan, para que se allegue de recursos en la Ley de Ingresos de la Federación, cada año.

Este tipo de normas, después de haber sido analizadas en conjunto advertimos que son distintas de los impuestos. Se advierte de igual forma que son normas generales, con el objeto principal de obtener principalmente recursos. Hasta aquí nuevamente podemos aseverar que se trata de un instrumento recaudatorio.

Pero es necesario no perder de vista que tipo de conductas son las que actualizan los aprovechamientos para que estemos en aptitud de llegar a una conclusión preliminar, como a continuación se expone.

Conductas necesarias para la actualización de aprovechamientos, reparar-equilibrar.

¿Cuál es el hecho generador de dichos recursos? La actualización de la norma. La norma de los aprovechamientos. La norma es como cualquier otra general, abstracta e impersonal. Se actualiza por actos positivos o de omisión.

Reparar ,equilibrar, participar de una conducta y sancionar lisa y llanamente.

Sin embargo, observamos que en su actualización cierta particularidad. La intención de que el estado en su papel de sujeto activo de la relación de los aprovechamientos, repare o equilibre económicamente una conducta, en las relaciones de los sujetos que interactúan. Los sujetos pasivos. En diversos casos se advierte que no se quede sin participación en ciertas conductas, pero que no llegan al extremo en ciertas conductas que las cuotas que se imponen tengan las características de impuestos.

“Se toma para el siguiente análisis la Ley de Ingresos de la Federación.”<sup>36</sup> La exposición de motivos para el año de 2012 expuso:

“d] Aprovechamientos

Si bien la política de fijación de cuotas de los aprovechamientos se sustenta principalmente en su actualización, también se tomó en cuenta que la prestación de servicios y el uso o aprovechamiento de bienes relacionados con los aprovechamientos, se vinculan con actividades productivas que crecen al ritmo de la actividad económica. Por ello, en la estimación de los ingresos por este

---

<sup>36</sup> [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos\\_ley/2012/lif\\_2012.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2012/lif_2012.pdf), [28/5/2012]

concepto se aplicaron ambos factores: inflación y crecimiento económico real, esperados para 2012.”<sup>37</sup>

Efectivamente, citemos por ejemplo los rubros de la ley de los aprovechamientos y agreguemos, con una descripción de su conducta mas aproximada:

a -Multa-castigo-reparar- económicamente un daño. En algunos casos es la imposición del castigo liso y llano.

b -Indemnizaciones-reparar -económicamente un daño.

c -Reintegros-reparar-económicamente un daño.

d -Sostenimiento de Escuelas del artículo 123-equilibrar económicamente un déficit.

e -Servicio de Vigilancia Forestal-equilibrar los recursos para la vigilancia forestal.

f -Otros-reparar y equilibrar.

g -Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica-reparar y equilibrar económicamente algunos daños.

h -Herencias, legados, leyes locales. Allegarse de recursos equilibrando económicamente con alguna recaducción.

i -Donaciones leyes locales- equilibrar con recursos las donaciones locales.

j -Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado. Equilibrar con aportaciones un déficit en la aportación de las tres esferas la aportación en cada caso.

k -Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación. Equilibrar con una cooperación para equilibrar de los servicios locales en algunos casos como en carreteras, instalaciones hidráulicas, etc.

---

<sup>37</sup> Exposición de Motivos de la Ley de Ingresos de la Federación, [[http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos\\_ley/2012/iniciativa\\_lif\\_2012.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2012/iniciativa_lif_2012.pdf)] [28 /05/2012]

l -Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas. Cooperación para equilibrar económicamente.

m -5 por ciento de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamientos. Equilibrio por cuota para salud de cama.

n -Vías generales de comunicación y empresas de abastecimiento de energía eléctrica. Equilibrio para las cuotas de vías generales comunicación y abastecimiento de energía eléctrica.

o -Ley Federal de Juegos y Sorteos. Cuota para equilibrar la participación de ingresos del estado en las conductas de juegos y sorteos. ¿Porqué decimos que equilibrar en este supuesto? Porque no nos podemos quedar sin participación como estado en este tipo de conductas. El estado considera en cada caso en la ley cual es la cuota de aprovechamientos que en cada caso le corresponde, pero en cada caso es para equilibrar la participación sin que esta llegue a cero.

p -Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras. Equilibrar la participación de fondos y explotaciones mineras

q -Aportaciones de contratistas de obras públicas. Equilibrar las aportaciones de contratistas en obras públicas

r -Destinados al Fondo para el Desarrollo Forrestal. Aportaciones de Distrito Federal. Instituto Nacional de Investigaciones, Forestales y Agropecuarias.

s -Cuotas Compensatorias. Por excelencia y como su nombre lo indica es establecer cuotas para compensar que significa equilibrar las cuotas en el caso de comercio exterior, en aquellas conductas de importación, en las que el estado considera o estima que debe compensar con una cuota económica porque concluye que el precio para que sea vendido en el mercado mexicano es muy bajo en su costo y necesita dicha cuota. Con dicha conducta pretende proteger a



nuestros productores mexicanos de los productores extranjeros que producen a costo muy bajo.

t -Hospitales Militares. Participar con una cuota que equilibra sobre aquellas actividades de hospitales militares, en las que el estado considera que no se debe quedar sin participación, en el caso que existan enfermos o heridos. Otra vez es que el estado no se quiere quedar sin participación y además debe equilibrar las conductas.

u -Ley Federal de Derechos de Autor. Participar, equilibrar y obtener recursos de los autores al producir sus obras.

v -Recuperaciones de Capital. Equilibrar el daño en la recuperación de capital. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de las entidades federativas, de igual forma.

w -Provenientes de decomiso. Equilibrar la participación del estado en la recuperación de valores producto de hechos ilícitos.

x -Proveniente del programa de mejoramiento de los medios de informática y control de autoridades aduaneras. Participar y regular, para un equilibrio en el mejoramiento de los medios de información, aquí nos resulta una interrogante ¿Cómo es que pretende participar cuando existen programas para el mejoramiento de los sistemas de computación? y por otra parte ¿el estado quiere una participación de dinero?

y -Cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios. Equilibrar la recuperación de dinero con los convenios con los particulares en todos y cada uno de los rubros anteriores, siempre y cuando sean aprovechamientos.

z -Otros. Otros? Efectivamente. Aquí se nos plantea una interrogante como es posible que exista un rubro no especificado para la recaudación de aprovechamientos en que por ejemplo en el ejercicio de 2011, la Ley de Ingresos de la Federación, se proyectó una recaudación de 63,474.5 millones de pesos,

bajo este rubro. ¿A qué se destina tanto dinero? ¿De dónde se recauda ya que no existe una especificación? ¿Son efectivamente ingresos provenientes de aprovechamientos? Parece que mas adelante realizaremos una reflexión sobre este rubro.

Como se observa, uno de los elementos primordiales de nuestro análisis se refiere al término “aprovechamientos” que, aunque en apartado especial se analizarán con mayor detenimiento, podemos decir desde este momento que los mismos, considerados como ingresos no tributarios de acuerdo a la doctrina nacional e internacional, forman parte de la Hacienda Pública Estatal y por lo mismo su imposición y obtención encuadran perfectamente en la primera fase de la actividad financiera del Estado.

Sin embargo, nuestro estudio no puede ni debe detenerse en consi

derar éste primer aspecto, hacerlo de esta forma supondría una concepción mediocre, por lo mismo, como a continuación se explica, abordaremos cada una de las fases y aspectos que comprende la actividad financiera estatal; nos referimos, por un lado a la obtención, manejo y empleo de los recursos y, por el otro, a los aspectos jurídico, económico, social y político que comprende, reflexionemos las siguientes conclusiones doctrinarias.

“[...] La actividad financiera constituye una parte de la administración pública y ésta a su vez, está integrada por el conjunto de actividades y servicios destinados al cumplimiento de los fines de utilidad general, es evidente que sólo podrá tenerse un concepto preciso de la actividad financiera partiendo de una noción clara de la organización y de los fines estatales [...]”.<sup>38</sup>

La actividad financiera se distingue de la actividad económica porque la segunda “[...] no puede definirse como la destinada a satisfacer las necesidades humanas, porque entonces todo acto sería económico; hay que aislarla por medio de unos principios; el fundamental de ellos es el de la escasez de los medios en relación a

---

<sup>38</sup> SAINZ DE BUJANDA, Fernando. Hacienda y Derecho, Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, p. 12.

los fines: la actividad económica es la que persigue fines con medios limitados y debe efectuar un juicio de valoración de los medios a los fines cuando un mismo medio no puede a la vez satisfacer varios fines”.<sup>39</sup>

Por tanto, la actividad financiera se refiere a “[...] la actividad dirigida a la obtención de ingresos y a su aplicación o gasto”<sup>40</sup> o si se quiere “[...] la actividad financiera en la época actual no tiene como única finalidad la obtención de ingresos suficientes para cubrir el gasto público, sino que pretende, además, impulsar la economía dirigiéndola y regulándola, aspecto en el que las relaciones entre el derecho y la economía se entrelaza de tal manera que son difíciles de disociar”.<sup>41</sup>

“[...] serie de actividades realizadas por el Estado en su carácter de administrador público, integrados por la determinación de las necesidades sociales, la recaudación de los medios económicos para absolverlo, su administración, así como su debido destino para cubrirlos”.<sup>42</sup>

“La actividad financiera, como el resto de la actividad administrativa, se encuentra sometida al derecho positivo”. Para Giannini, citado por el maestro De la Garza, “constituye una reconocida exigencia del Estado moderno – Estado de derecho- que todas sus manifestaciones de voluntad en el campo de la Administración y las relaciones con los particulares que ésta engendra, encuentren en la Ley su fundamental disciplina”.

Ésta “implica la administración del dinero público, del dinero que es sustraído a la economía privada para la satisfacción de las necesidades públicas” y “la enorme masa de riqueza destinada a esos fines da origen a un complejo de relaciones,

---

<sup>39</sup> CARRETERO PEREZ, Adolfo. Derecho Financiero, Ed. Santillana, Madrid, 1968, p. 11.

<sup>40</sup> MENDEZ MORENO, Alejandro y otros. Derecho Financiero y Tributario. Lecciones de Cátedra, Segunda edición, Ed. Lex Nova, España, 2001, p. 39.

<sup>41</sup> MIJANGOS BORJA, Luz María en Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Financiero, Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz [coordinadora], Ed. McGraw-Hill Interamericana editores, S. A. de C. V., México, 1997.

<sup>42</sup> GARCIA LOPEZ-GUERRERO, Luis. Derechos de los Contribuyentes. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 8.

cuyo ordenado desenvolvimiento requiere un sistema de disposiciones imperativas”.<sup>43</sup>

“[...] la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines”.<sup>44</sup>

“[...] la actividad financiera del Estado vista a través del análisis del gasto en correlación con el análisis del ingreso público bajo tres perspectivas complementarias de estudio: [i] la provisión de bienes y servicios sociales o públicos, que puede denominarse función de asignación; [ii] el ajuste de la distribución de la renta y la riqueza, que puede denominarse función de distribución que trata de resolver problemas relacionados con la pobreza, inequidad y concentración del ingreso, y [iii] la utilización de las políticas fiscal y monetaria para el logro de toda una serie de objetivos relacionados con la inflación, el crecimiento económico, el desempleo, la estabilidad de precios, que en conjunto pueden denominarse función de estabilización macroeconómica”.<sup>45</sup>

“La actividad financiera es una rama de la actividad administrativa y está, por lo tanto regulada por el derecho objetivo”.<sup>46</sup>

“[...] conjunto de normas que regulan la obtención, la gestación y el empleo de los medios económicos necesarios para la vida de los entes públicos”.<sup>47</sup>

“[...] sirve para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar tributos, para conservar, o invertir las sumas ingresadas”.<sup>48</sup>

“[...] es una acción que desarrolla el Estado orientado a la obtención de los ingresos, con la ayuda de un conjunto de normas jurídicas, para la realización de

---

<sup>43</sup> De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1978, pp. 6 y 7.

<sup>44</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>45</sup> MUSGRAVE, Richard A. , Hacienda Pública Teórica y Aplicada, Quinta Edición, Ed. Mc Graw Hill, México, 1992, pp. 7 – 15.

<sup>46</sup> ARCHILLE DONATO, Giannini. Instituciones de Derecho Tributario, Séptima edición, Ed. Madrid, España, 1957. p. 4.

<sup>47</sup> Ibidem..., p. 3.

<sup>48</sup> SAINZ DE BUJANDA, Hacienda y Derecho..., p. 11.

sus fines, así como la administración de la percepción del ingreso y de la inversión del mismo a través del gasto público”.<sup>49</sup>

“[...] es una disciplina jurídica que como rama del derecho público está llamada a dar cuenta del cuerpo de principios en que se sustenta la regulación a que se somete el Estado y los demás entes que intervienen con motivo de la obtención de ingresos, de la administración de sus bienes patrimoniales y de la realización del gasto público, así como de las relaciones que con tal motivo se articulan”.<sup>50</sup>

“[...] disciplina jurídica que se encarga de estudiar la estructura, organización y funcionamiento de los diferentes órganos que componen la Administración Pública, los que realizan la Actividad Financiera del Estado como cobro de impuestos y sus egresos”.<sup>51</sup>

a. Aspectos que comprende

Económico

Los aprovechamientos como primer objetivo se concentran en la recaudación del dinero. Primera conclusión de este apartado.

Como lo hemos venido platicando se trata de un instrumento con un objetivo predominantemente recaudatorio y desde luego implica lo económico. Lo económico en recursos. Es la propia actividad económica. Fomenta la actividad financiera. No podemos concebir la actividad económica sin el dinero como instrumento.

La actividad financiera estatal tiene una naturaleza económica, considerando que: “todas las cuestiones financieras hallan su solución en una teoría de la producción y consumo de bienes.”<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> SANCHEZ MIRANDA, Aplicación Práctica... pp. 15 y 16.

<sup>50</sup> JIMENEZ GONZALEZ, Antonio. Lecciones de Derecho Tributario, Ed. ECAFSA, México, 2000, p.157.

<sup>51</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela. Derecho Financiero Público, Segunda edición, Ed. McGraw-Hill, México, 2000, p.118.

<sup>52</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 6.

Es la “capacidad de desear, implica una extensa necesidad de recursos en forma casi ilimitada. Las cosas que satisfacen las necesidades existen en cantidades limitadas. Éste es el problema esencial de la economía. La naturaleza nos proporciona los recursos naturales. Los recursos humanos nos permiten transformar o elaborar los elementos que satisfacen nuestras necesidades”.<sup>53</sup>

“[...] la actualidad una de las grandes preocupaciones consiste en que el Estado proporcione a su población los recursos que le son indispensables. En una economía liberal los particulares toman a su cargo el suministro de esos elementos y se ven complementados por el Estado en formas muy diversas”.<sup>54</sup>

“[...] tiene indudablemente, una dimensión económica, por cuanto que ha de ocuparse de la obtención o inversión de los recursos de esta índole, necesarias para el cumplimiento de aquellos fines [...]”<sup>55</sup>

“[...] estudia los medios económicos aplicables para los fines, desde el punto de vista del Estado como sujeto del poder y de la sociedad, en cuanto a su persecución en la economía nacional [...]”<sup>56</sup>

### Político

“[...] si la actividad financiera [...] constituye una parte de la Administración Pública y ésta, a su vez, está integrada por el conjunto de actividades y servicios destinados al cumplimiento de los fines de utilidad general, es evidente que sólo podrá tenerse un concepto preciso de la actividad financiera, partiendo de una noción clara de la organización de los fines estatales. La trabazón de estos fenómenos financieros y los políticos se manifiesta con particular intensidad en el ámbito de las relaciones tributarias que constituyen [...] la magna pars del Derecho Financiero [...] Pugliese sostiene que la actividad financiera tiene naturaleza política, porque político es el sujeto agente, políticos son los poderes de los que éste aparece investido, políticos son también estos mismos fines, para

---

<sup>53</sup> SERRA ROJAS, Derecho Administrativo..., p. 4.

<sup>54</sup> Ibidem, p. 4.

<sup>55</sup> SAINZ DE BUJANDA, Hacienda y Derecho... p. 12.

<sup>56</sup> CARRETERO PEREZ, Adolfo. Derecho Financiero, Ed. Santillana, Madrid, 1968, p. 15.

cuya obtención se desarrolla la actividad financiera. Todos los principios económicos, éticos, sociales, técnicos, jurídicos, que el ente público utiliza en el desarrollo de su actividad financiera, ‘a pesar de la particular eficacia que alternativamente adquieren, quedan siempre subordinados al principio político que domina y endereza toda la actividad financiera del Estado’.<sup>57</sup>

“[...] El fundamento del impuesto no es jurídico, sino estatal y político”.<sup>58</sup>

“[...] La actividad económica de los entes públicos está subordinada a la dirección política del Estado; el principio directivo del reparto del costo de los gastos públicos depende de la estructura política del Estado y de la ideología del régimen, puesto que hacienda pública es parte del orden político, y de la cuantía del gasto depende de los fines del Estado, que varían según el grado de intervencionismo estatal, que es la causa de la cuantía del gasto público”.<sup>59</sup>

### Jurídico

En este punto reviste particular importancia reiterar que se trata de un área muy incipiente en lo particular, ya que con el tiempo se van generando sus propia normatividad y procedimientos. Antecedentes en las diversas contingencias que se presentan con la determinación a los sujetos pasivos de los aprovechamientos, que son ventiladas en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Nos permitimos aseverar que lo único que le falta a esta nueva área del derecho es tiempo. Con el tiempo los aprovechamientos se irán definiendo y será desde luego una nueva rama de la actividad jurídica, del devenir diario del derecho. Mejor identificada con sus propios tribunales, precisamente para atender únicamente las causas de los aprovechamientos. Me parece que se pudieran proponer tribunales expeditos para esto y sumamente especializados, con procedimientos sumarios, ya que los aprovechamientos tienen su restricción mas importante en el tiempo, con cierta similitud a los impuestos.

---

<sup>57</sup> DE LA GARZA, Derecho Financiero Mexicano... pp. 6 y 7.

<sup>58</sup> SAINZ DE BUJANDA, “Hacienda y Derecho, Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo”. ... p. 12.

<sup>59</sup> CARRETERO PEREZ, Adolfo. Derecho Financiero... p. 15.

Los aprovechamientos y su recaudación deben de ser proyectados y estimados anualmente, de ahí debemos la consideración de tribunales expeditos, especializados y sumarios. En su penúltimo párrafo de la ley de Ingresos de la Federación, en el rubro de aprovechamientos, en el punto 23. señala que de igual forma se recaudará los aprovechamientos en los convenios de ejercicios anteriores.

Al respecto cabe manifestar que la Secretaría de la Función Pública en el área jurídica juega un papel muy importante, ya que existen diversas resoluciones, como organismo regulatorio que juegan un papel muy importante y revisten particular dificultad a los tribunales entender estas nuevas sanciones, su tratamiento y la emisión de la propia resolución correspondiente.

Finalmente, la especialización del área de los aprovechamientos, no implican desde luego que deje de interactuar como es consabido, con todas las ramas del derecho. Diariamente todas interactúan unas con otras y su actualización diaria del derecho.

“[...] la actividad financiera del Estado, como el resto de la actividad administrativa se encuentra sometida a derecho”.<sup>60</sup>

“[...] la actividad financiera es una rama de la actividad administrativa y aparece como tal regulada en el derecho objetivo. Esta exigencia debe informarse, especialmente la actividad financiera porque implica la administración del dinero público, del dinero que es sustraído de la economía privada para la satisfacción de las necesidades públicas además de que la enorme masa de riqueza destinada a esos fines da origen a un complejo de relaciones, cuyo ordenado desenvolvimiento requiere de un sistema de disposiciones imperativas”.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> ARCHILLE DONATO, Instituciones de Derecho Tributario..., p.3.

<sup>61</sup> ARCHILLE DONATO, Instituciones de Derecho Tributario... p.3.



## Derecho Tributario

Desde luego el derecho tributario participa en esta etapa de la relación en el estado para la recaudación de los aprovechamientos, parecería que como comparte algunos procedimientos para su determinación y recaudación, en la legislación. Lo anterior desde el principio de reserva de ley es decir nace desde que se da la instrucción en el Congreso de la Unión, pues participa del propio derecho tributario, el propio Código Fiscal donde se define, algunos artículos de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, etc.

Probablemente con el tiempo se irá identificando cada vez mas y se irá definiendo una legislación independiente de los aprovechamientos. Nos atrevemos a adelantar un propio código de aprovechamientos. Un procedimiento especial en un ordenamiento adjetivo de aprovechamientos y su propia normatividad especial. Entonces se hará la Teoría de los aprovechamientos. Sin embargo, ahora se encuentra muy incipiente.

“[...] regulación de la actividad del Estado tendiente a la obtención de recursos fundado en su poder de imperio, a través de la cual se impone a los particulares la obligación de contribuir a las cargas públicas”.<sup>62</sup>

“[...] conjunto de normas jurídicas que regula la creación, recaudación y todos los demás aspectos relacionados con los tributos”.<sup>63</sup>

“La autonomía del Derecho tributario se justifica, además, por las especiales características que esta rama del Derecho administrativo presenta frente a las demás..., en ninguna otra parte del Derecho administrativo aparece tan netamente delimitada la relación jurídica entre el Estado y el ciudadano, tanto desde el punto de vista material, como desde el punto de vista formal”.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Delgadillo Gutiérrez, Héctor. Principios de Derecho Tributario, Segunda edición, Ed. PAC, México, 2005, p.64.

<sup>63</sup> Rodríguez, Martín José y Usue, Guillermo. Derecho Tributario General, Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, p.9

<sup>64</sup> ARCHILLE DONATO, Instituciones de Derecho Tributario... p. 7.

## Poder Tributario

Como lo señalamos anteriormente, se trata en ocasiones de compartir los ordenamientos y se considera, nosotros mas bien afirmaríamos que los sujetos pasivos los confunden en principio con los propios impuestos. Se confunden los poderes del SAT en la recaudación con los organismos que legislan los aprovechamientos, se comparten Códigos y normas, no hay ley especializada. Veamos:

“[...] poder jurídico del estado para establecer las contribuciones forzadas, recaudadas y destinadas a expresar los gastos públicos, lo cual demuestra precisamente que el principal fin de las normas tributarias es la recaudación”.<sup>65</sup>

“[...] Las normas tributarias en un principio están constituidas como un deber constitucional de los ciudadanos a contribuir al gasto publico previsto en el artículo 31 fracción IV de la carta magna, por lo que se trata de inicio de una norma política, al extremo que se consideró en algún tiempo”.<sup>66</sup>

## Derecho Financiero

Reiteramos dinero es uno de los objetivos prioritarios. El Estado ve como primer objetivo en los aprovechamientos la recaudación del dinero. El dinero como un instrumento. No podemos concebirlo como créditos. Es un instrumento financiero. Es predominantemente un instrumento efectivo para la recaudación de ingresos.

En estas reflexiones y de otros doctrinarios podemos advertir que efectivamente se trata de un instrumento de recaudación para el estado, de dinero. La relación jurídica entre los poderes. No es un ordenamiento novedosos, por el contrario complementa y hace mas rica la recaudación de ingresos. Los ciudadanos se ven equilibrados por la imposición de los aprovechamientos bajo ciertas conductas distintas de los impuestos. ¿Porque se menciona el equilibrio porque se trata de una balanza que impone el estado para ciertas conductas en las que en un lado

---

<sup>65</sup> RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal, Oxford, México, 2005, p.72.

<sup>66</sup> VERGARA NAVA, Silvano. La utilidad de la filosofía del derecho en el derecho tributario, Ed. Porrúa, México, 2009, p. 102.

de la balanza se impone la cantidad de dinero que se tiene que recaudar y por el otro lado una norma. Una norma que se pone en la balanza que tutela una conducta de acción o de omisión redistributiva del ingreso.

“[...] es la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesita el Estado y los otros órganos públicos para el desarrollo de sus actividades, así como, el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado entre los mismos ciudadanos que derivan de la aplicación de esas normas”.<sup>67</sup>

“Que el derecho financiero y el tributario no constituyen en ningún caso algo desgajado de las otras ramas del Derecho, una especie de ordenamiento jurídico de por sí, toda vez que dada la unidad del Derecho, cualquiera de sus ramas, aún cuando autónoma, está necesariamente ligada a todas las demás con las cuales forma un todo único e inescindible. Exactamente escribe D Amelio, que la autonomía de una rama del Derecho nunca puede romper, y ni siquiera agrietar el concepto unitario del Derecho mismo”.<sup>68</sup>

“Cuando se exige del Estado que asuma una nueva responsabilidad o que incremente la realización de alguna de sus funciones, deber ser con conocimiento de que eso implica que al mismo tiempo ha de abrirse una fuente adicional de financiamiento: un nuevo gravamen o aumento o alguno de los existentes; y si se le reclama una reducción en el monto de los impuestos, o que deje de aplicar alguno de ellos, debe haber coincidencia de que esto acarrea que deje de prestar algún servicio, o que disminuya la amplitud o eficacia con la que proporciona uno o varios de ellos”.<sup>69</sup>

“[...] es el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos. Esto es a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a las

---

<sup>67</sup> PUGLIESE, Mario. Derecho Financiero, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1939, p. 22.

<sup>68</sup> BERLIRI, Principios de Derecho Tributario, Volumen I, Ed. de Derecho Financiero, Madrid 1964, p. 20.

<sup>69</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz [coordinadora]. Derecho Financiero, Primera Edición, Ed. Mc Graw-Hill, México 1997, p.10.

relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, así como a los procedimientos oficiosos o contenciosos que puedan surgir y a las sanciones establecidas por su violación”.<sup>70</sup>

### Social

La sociedad. Los aprovechamientos su legislación, su actualización, su determinación y su recaudación inciden directamente sobre los sujetos pasivos de la relación de los aprovechamientos. La propia sociedad. Los grupos en mayor o menor medida reciben los efectos redistributivos del dinero de los aprovechamientos. Los métodos de exacción los gastos, siempre con vistas a la función financiera.

“[...] influencia que ejerce y los efectos que produce sobre los diversos grupos de la sociedad que operan dentro del Estado”.<sup>71</sup>

“[...] el régimen de los tributos y de los gastos públicos ejerce determinada influencia, más o menos decisiva, sobre los grupos sociales, que operan dentro del Estado”.<sup>72</sup>

“[...] implica siempre efectos redistributivos: la elección de los objetos imponibles, los métodos de exacción y de los gastos a realizar, se produce siempre en base a un criterio que no puede desentenderse, al menos en parte, de la influencia de las fuerzas sociales que actúan dentro del Estado en una época histórica determinada”.<sup>73</sup>

“[...] El Estado, para poder llevar a cabo su función financiera, requiere de ciertos recursos y a su vez que los obtiene, los administra y por último, los aplica para

---

<sup>70</sup> DE LA GARZA, Derecho Financiero... p. 26.

<sup>71</sup> RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal, Segunda edición, Ed. Oxford, México, 2004, p. 3.

<sup>72</sup> ARCHILLE DONATO, Giannini. Instituciones de Derecho Tributario... p.3.

<sup>73</sup> CARRETERO PEREZ, Adolfo. Derecho Financiero, Ed. Santillana, Madrid, 1968, p. 15.

satisfacer las necesidades de la sociedad, que en sí es el objetivo esencial de esta función”.<sup>74</sup>

### III.1. Regulación jurídica de la actividad financiera del Estado.

En el apartado anterior, al analizar los aspectos que comprende la actividad financiera del Estado y específicamente su aspecto jurídico, sentamos las bases teóricas para comprender la regulación jurídica de la misma, distinguiendo por ello entre Derecho Tributario y Derecho Financiero. Ahora bien, debido a la naturaleza del tema que nos ocupa resulta necesario arrojar los planteamientos que la doctrina ha elaborado en la legislación vigente específica que actualmente la comprende, nos referimos a la Constitución y su legislación secundaria.

#### a. Marco Constitucional.

Recordemos a este marco el principio e reserva de ley señalado en el diverso 73 fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que señala que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de aprovechamientos, en forma anual. Eso se traduce en la ley Secundaria, la Ley de Ingresos de la Federación.

“Este paisaje revela la necesidad de distinguir con claridad, para la debida comprensión de la tesis kelseniana, la Constitución, o norma fundamental en sentido positivo, y la norma básica, o norma hipotética que fundamenta la validez de la ley positiva de rango más alto. Lo que de acuerdo con la misma doctrina, justifica la admisión de la segunda, como fundamento de validez de la otra, es la eficacia de la ley positiva suprema y de las demás que en ella descansan”.<sup>75</sup>

“El Estado, al igual que los demás entes públicos, no podría dar cumplimiento a sus fines haciendo frente a las múltiples exigencias que con arreglo a su propia

---

<sup>74</sup> SANCHEZ MIRANDA, Arnulfo. Aplicación Práctica del Código Fiscal, Segunda Edición, Ed. ECAFSA, México, 1998, p. 16.

<sup>75</sup> GARCIA MAYNES, Eduardo. Algunos Aspectos... p. 138.

ordenación está llamando a satisfacer, si no dispusiera de una masa adecuada de medios económicos”.<sup>76</sup>

## b. Legislación Secundaria

### Ley de Ingresos de la Federación

Es el “...acto legislativo que fija los ingresos de la Federación y que estará autorizado a recaudación en el ejercicio fiscal de que se trate, siendo un catálogo de conceptos dentro de los cuales están las contribuciones que han de cobrarse anualmente para cubrir el presupuesto, con la salvedad de que las leyes fiscales regulan todas las contribuciones y sin que se expidan cada año, siempre y cuando se conserve por la Ley de Ingresos el mismo concepto de tributo”.<sup>77</sup>

“...documento legal en el que se incorporan todos los conceptos por los que el Estado tendrá derecho de percibir determinadas cantidades durante un ejercicio fiscal, así como las características bajo las cuales va a percibir dichos ingresos”.<sup>78</sup>

“...los ingresos que se autoricen deben de ser los necesarios para cubrir los egresos aprobados. La ecuación numérica de unos y otros, a que conduciría una interpretación literal del precepto, es irrealizable en la práctica”.<sup>79</sup>

“...Las leyes tanto la general de ingresos como especiales de impuestos, tiene una periodicidad de un año, al cabo del cual automáticamente dejan de producir efectos”.<sup>80</sup>

“...La Ley de Ingresos tiene un plazo de urgencia de un año. Los impuestos se decretaran con vista a cubrir los gastos de un presupuesto anual [artículo 74 fracción IV], pasado el plazo fijado, automáticamente deja de estar en vigor”.<sup>81</sup>

---

<sup>76</sup> ARCHILLE DONATO, Giannini. Instituciones de Derecho... p. 2.

<sup>77</sup> SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro A. Curso Elemental de Derecho Tributario, Segunda edición, Ed. ISEF, México, 2007, p. 56.

<sup>78</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela. Derecho Financiero Público... pp.16 y 17.

<sup>79</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésima edición, Ed. Porrúa, México, 1993, p. 324.

<sup>80</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Trigésima novena edición, Ed. Porrúa, México, 1990, p. 318.

<sup>81</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho constitucional Estatal, Ed. Porrúa, México, 1988, p. 227.

## Presupuesto de Egresos de la Federación.

“En Inglaterra, el poder legislativo está constituido por la Cámara de los Lores, compuesta de pares hereditarios o nombrados, y por la otra Cámara de los Comunes, compuesta de diputados electos por escrutinio jurisdiccional por una sola vez. La cámara de los Lores posee poderes financieros reducidos en derecho por la Constitución. Sucesivamente los Comunes han negado a los Lores el derecho a consentir el impuesto y paralelamente el de rechazar el presupuesto [...]. Después de la disolución de la Cámara de los Comunes, la nueva mayoría electa por sufragio universal impuso a los Lores la “Parliament Act” de 1911, que privó oficialmente a la Cámara alta del poder financiero. Esta no pudo tener más atribuciones que las relativas al registro del presupuesto tal y como le hubiera sido transmitido por la Cámara de los Comunes”.<sup>82</sup>

El presupuesto gubernamental “...es un pronóstico de los gastos e ingresos del gobierno de un país, para un periodo determinado, normalmente un año, que no necesariamente debe corresponder con el año calendario”.<sup>83</sup>

“Es una lista de las erogaciones o gastos del Gobierno Federal que podrá realizar en un ejercicio fiscal determinado”.<sup>84</sup>

“...ordenamiento legal que tiene por objeto expresar de manera anticipada, los proyectos de gastos de diversas tareas y actividades que las diferentes unidades administrativas públicas han previsto para ejercer en un ejercicio fiscal”.<sup>85</sup>

“...tiene una naturaleza jurídica propia, distinta de la de un simple acto administrativo, pero tampoco equivalente a la elaboración de una ley [...] “un presupuesto contiene las reglas y disposiciones generales, abstractas e impersonales y también indica la ejecución de actos administrativos”.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> LAUFENBURGER HENRY. Finanzas Comparadas, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1951, p. 23.

<sup>83</sup> ORRANTIA ARELLANO, Fernando A. Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 55.

<sup>84</sup> Ibidem, p. 56.

<sup>85</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela. Derecho Financiero Público..., p. 20.

<sup>86</sup> NAVA ESCUDERO, Oscar y Ortega Maldonado, Juan Manuel. Derecho presupuestario [Temas selectos], Ed. Porrúa, México, 2006, pp. 26 y 27.

"Los gastos públicos están previstos en el presupuesto de egresos, y los impuestos para cubrir esos gastos, en el de ingresos, de modo que la prueba de que una contribución no está destinada a cubrir los gastos, necesariamente debe encontrarse o en ley que los establece o en el presupuesto de egresos".<sup>87</sup>

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, entregará al Congreso de la Unión información mensual y trimestral en los siguientes términos:

I. Informes trimestrales a los 30 días naturales después de terminado el trimestre de que se trate, conforme a lo previsto en esta Ley.

Los informes trimestrales deberán presentarse con desglose mensual e incluirán información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio, conforme a lo previsto en esta Ley y el Reglamento. Asimismo, incluirán los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, con el objeto de facilitar su evaluación en los términos a que se refieren los artículos 110 y 111 de esta Ley.

Los ejecutores de gasto serán responsables de remitir oportunamente a la Secretaría, la información que corresponda para la debida integración de los informes trimestrales, cuya metodología permitirá hacer comparaciones consistentes durante el ejercicio fiscal y entre varios ejercicios fiscales.

Los informes trimestrales deberán contener como mínimo:

a] La situación económica, incluyendo el análisis sobre la producción y el empleo, precios y salarios y la evaluación del sector financiero y del sector externo;

b] La situación de las finanzas públicas, con base en lo siguiente:

---

<sup>87</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz [coordinadora]. Derecho Financiero... p. 11.



i] Los principales indicadores de la postura fiscal, incluyendo información sobre los balances fiscales y, en su caso, el déficit presupuestario; ii] La evolución de los ingresos tributarios y no tributarios, especificando el desarrollo de los ingresos petroleros y los no petroleros; la situación respecto a las metas de recaudación y una explicación detallada de la misma, así como el comportamiento de las participaciones federales para las entidades federativas....”<sup>88</sup>

“...Constitucionalmente y en la práctica legislativa en México, el presupuesto entendido en ese sentido se enciende en dos actos que emanan, uno de las dos Cámaras, denominado Ley de Ingresos, y otro, el Presupuesto de Egresos de Erario Federal, de la Cámara de Diputados”.<sup>89</sup>

El gasto público son las “...erogaciones monetarias que realiza el Estado en el ejercicio de sus funciones; forma parte de la actividad financiera del Estado y se efectúa conforme a la respectiva autorización del poder Legislativo [presupuesto de egresos]”.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículo 107, Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

<sup>89</sup> CORTINA, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México, Ed. Porrúa, México, 1977, p. 61.

<sup>90</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. Glosario Jurídico Administrativo, Ed. Iure, México, 2004, p. 64.

#### **IV. Aprovechamientos.**

A primera vista parece ser un término sencillo y quizás, lo es. Sin embargo, como se expuso en la introducción de nuestro estudio, el tema es novedoso y no nos referimos exclusivamente al planteamiento que ubica al concepto jurídico de aprovechamiento como un termómetro de la corrupción sino al término mismo de aprovechamiento.

Los estudios sobre este tipo de ingreso no tributario, tanto en la doctrina nacional como internacional, son escasos, inacabados e incluso confusos. Baste para corroborar lo anterior observar con un mínimo de detenimiento la Ley de Ingreso de la Federación [de cualquier Ejercicio Fiscal] y encontrar que por concepto de aprovechamientos se recaudarán “Otros de otros”.

Y aún más, a partir del apartado especial de Derecho Comparado que se ubica más adelante, podríamos aseverar que el concepto jurídico de aprovechamiento es exclusivo del Estado Mexicano, pues aún cuando existen figuras jurídico-fiscales similares en otros países del mundo, nuestro concepto mantiene características especiales propias.

##### **IV.1 ¿Qué son los aprovechamientos?**

Propondremos en principio el concepto de Recaudación. “RECAUDACION. I. [De recaudar y este, a su vez, del latín recapitare.] Es el procedimiento administrativo por el cual el Estado percibe los ingresos fiscales destinados al sostenimiento de los gastos públicos.”<sup>91</sup>

Según el diccionario Jurídico Consultor Magno. El aprovechamiento es:

---

<sup>91</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México 1998. p. 2676.

“ Uso de alguna cosa.|| Percepción de alguna ganancia o renta que produzca un determinado bien. || Adquisición de los frutos y productos provenientes de una explotación rural o urbana.”<sup>92</sup>

Según el diccionario de la Lengua Española aprovechar significa: “tr. Emplear últimamente algo, hacerlo provechoso o sacarle el máximo de rendimiento. Aprovechar la tela, el tiempo, la ocasión.// 2. p. us. Hacer bien, proteger, favorecer: U.t.c. intr.: // 3.Dicho de una cosa: Servir de provecho//4. Adelantar de virtud, estudios, artes etc. Utc. prnl. // prnl. Sacar provecho de algo o de alguien, generalmente con astucia o con abuso. Se aprovechaba de su posición”.<sup>93</sup>

#### IV.2. Conceptualización doctrinal

Proponemos que se observen las notas distintivas que hemos venido analizando del Estado, que señalan ingresos en efectivo, en bienes o en servicios del Estado. Como se observa a continuación.

“...son todos aquellos ingresos en efectivo, en bienes o en servicios que el Estado obtiene”.<sup>94</sup>

“... Enumerados en forma enunciativa y no limitativa, estos ingresos del Estado consisten en las multas, indemnizaciones y cuotas compensatorias; en los bienes decomisados que pasan a ser propiedad del fisco federal; y en los ingresos provenientes de las obras públicas de infraestructura hidráulica y de los hospitales militares. También en los reintegros -sostenimiento de las escuelas, artículo 123, y del servicio de vigilancia forestal entre otros-; en los recursos destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal provenientes del Distrito Federal, de Estado de México, de los organismos y las entidades públicas y sociales y de los particulares, así como de las reservas nacionales forestales.

---

<sup>92</sup> DICCINARIO JURIDICO CONSULTOR MAGNO, *Mabel Goldstein*, Circulo Latino Austral, S.A., MMVIII, Grupo Clasa, Buenos Aires Argentina, [www.circulolatino.com.ar](http://www.circulolatino.com.ar), p 67.

<sup>93</sup> DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición, Madrid, 2001, p. 189.

<sup>94</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela. Derecho Financiero.... p.20.

A esta categoría corresponden también las cuotas pagadas por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios por concepto de rendimientos excedentes acumulados.

Y por último, caben dentro de este rubro cualesquiera otros rendimientos no mencionados con anterioridad, provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios fiscales”.<sup>95</sup>

Efectivamente, en esta cita debemos hacer la acotación que los accesorios difieren totalmente de los aprovechamientos. Resultan conceptos distintos tanto en género como en la especie, la cita únicamente debe de tomarse en cuenta por ser contraria al concepto de los aprovechamientos. Los aprovechamientos definitivamente no son accesorios, difieren y se distinguen totalmente.

“De una correcta interpretación del último párrafo del varias veces mencionado artículo 2º de nuestro Código Tributario, podemos llegar a la conclusión de que son accesorios todos aquellos ingresos tributarios no clasificables como impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos o contribuciones especiales. Así, dentro de este rubro, destacan de manera especial las multas impuestas por infracción a leyes fiscales y administrativas y los recargos cobrados por el pago extemporáneo de créditos fiscales”.<sup>96</sup>

“...son todos aquellos ingresos en efectivo, en bienes o en servicios que el Estado obtiene por conceptos diferentes a los que se han enumerado. Ejemplo típico de estos aprovechamientos los constituyen las multas que pagan los gobernados por la comisión de diversas infracciones a las disposiciones legales federales, así como las indemnizaciones por daños causados a los bienes del Estado, o las participaciones que recibe la Federación por la aplicación de contribuciones locales, como las procedentes de herencias y legados, donaciones o bien

---

<sup>95</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz [coordinadora]. Derecho Financiero, McGraw-Hill Interamericana editores, S.A. de C.V., México, 1997, pp. 150 y 151.

<sup>96</sup> ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. Derecho Fiscal..., p. 84.

cooperaciones de las entidades federativas y municipios, para obras de alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas”.<sup>97</sup>

Son los “...ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintas de las contribuciones, de los ingresos derivados del financiamiento y de los obtenidos por el sector paraestatal. Por ejemplo, art. 11 fracciones III y VIII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación”.<sup>98</sup>

“[...] A su vez, el Código Financiero del Distrito Federal, en los arts. 32, 316 al 321, alude a los aprovechamientos, los cuales define como los ingresos que percibe el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, y los derivados de responsabilidad resarcitoria”.<sup>99</sup>

Cabe acotar que la cita anterior del maestro Hugo, es una nota de carácter histórico, ya que actualmente ya no existe el Código Financiero del Distrito Federal. Por tanto, se debe estimar únicamente lo que le resulte de utilidad al lector.

La Magistrada María Ramos, en su artículo “Naturaleza de los Ingresos Previstos en los artículos 318 y 319 del Código Financiero del Distrito Federal”, comenta lo siguiente:

“La limitada producción de literatura jurídica sobre los aprovechamientos genera la necesidad de conocer su naturaleza y fines”.

“Son aprovechamientos los ingresos que perciba el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones y otros que previene el artículo 32 del Código Financiero del Distrito Federal.

---

<sup>97</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela. Derecho Financiero..., pp. 18 y 19.

<sup>98</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús y Rojas Yáñez, Jorge. Derecho Tributario Mexicano, Ed. Trillas, México, 1999, p. 39.

<sup>99</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal I, Colección textos jurídicos, Ed. IURE Editores, México, 2007, p. 147.

Los ingresos del Distrito Federal materia de este ensayo se encuentran comprendidos en el “Título Cuarto. De los ingresos no provenientes de las contribuciones. Capítulo I. De los aprovechamientos.”<sup>100</sup>

Debemos únicamente considerar como nota histórica, lo que señalaba en su momento el artículo 32 del Código Financiero del Distrito Federal, actualmente abrogado. “Código Financiero del Distrito Federal. De conformidad con el artículo tercero transitorio del Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la G.O. 29 de diciembre de 2009, el presente ordenamiento ha sido abrogado.”<sup>101</sup>

expresamente definía a los aprovechamientos de la manera siguiente:

“Artículo 32.- Son aprovechamientos los ingresos que perciba el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, salvo que en este último supuesto se encuentren como tales en este Código.”<sup>102</sup>

El legislador estimó a los aprovechamientos como los ingresos que percibe el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, salvo que en este último supuesto se encuentren como tales en dicho Código.

Lo anterior implica estar ante la presencia de un acto de voluntad del particular que requiere expresión y pago para que surja la permisibilidad del uso, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público; como son las vías y

---

<sup>100</sup> RAMOS RUVALCABA, María Simona. Naturaleza de los Ingresos Previstos en los artículos 318 y 319 del Código Financiero del Distrito Federal, Revista Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, No. 2, 4ª Época, diciembre de 2005, pp. 115- 122.

<sup>101</sup> <http://legislacion.vlex.com.mx/vid/codigo-financiero-distrito-federal-67482480>, 25/5/2012.

<sup>102</sup> CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL,  
[http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/CodigoFinanciero\\_2008.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/CodigoFinanciero_2008.pdf)

áreas públicas, entre ellas los parques, jardines, calles, avenidas, banquetas, por citar algunos; por lo que, tratándose de los aprovechamientos, no sé está en presencia de normas que generen imperativamente desde su vigencia en perjuicio para el gobernado, porque no crean, modifican, transforman o extinguen situaciones concretas de algo ingresado al patrimonio del particular al que se dirige la norma, ya que las vías y áreas públicas son bienes que no ingresan al patrimonio de quien, por virtud de alguna autorización gubernamental, llega a ocupar temporalmente un espacio para su uso, explotación o aprovechamiento o se ve beneficiado con algún servicio.

En tales casos, entran acuerdos de voluntades, que necesariamente tienen que ser exteriorizados tanto por el particular que trata de aprovechar por sus actividades un espacio de vía o área pública; o bien obtener un permiso de la autoridad quien para concederlo exige el pago de una prestación determinada, encargándose de dicha recaudación la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.

En los últimos años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha introducido en el léxico jurídico constitucional tributario el vocablo de prestaciones patrimoniales de carácter público, figura que ya se conoce en legislaciones extranjeras como la italiana y la española y que ha servido para diferenciarla de las contribuciones.

Estamos frente a una prestación patrimonial de carácter público cuando un gobernado se vea sujeto a la imposición de una obligación de pago que los poderes públicos establezcan a su cargo.

Aunque doctrinalmente los aprovechamientos han sido clasificados por algunos autores como contribuciones parafiscales y como impuestos especiales, no debe perderse de vista que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no prevé su existencia como impuestos, según se aprecia de la norma Constitucional antes transcrita, que sólo establece que los “gastos públicos” se generan con las contribuciones; verlo de otra manera escaparía al principio de legalidad que exige que todas las contribuciones [entre ellas los impuestos] deben

estar previstas con todos sus elementos descriptivos que estructuren el hecho imponible en la ley y destinados al gasto público.

Antes, los aprovechamientos previstos en los artículos 318 y 319 del Código Financiero del Distrito Federal, ya abrogado, constituían una prestación patrimonial de carácter público diversa de las contribuciones y, por tanto, no deben sujetarse a los principios previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Son aprovechamientos los demás ingresos ordinarios del Erario Federal no clasificables como impuestos, derechos o productos; los rezagos, que son los ingresos federales que se perciben en año posterior al en que el crédito sea exigible y las multas”.<sup>103</sup>

De acuerdo con los datos estadísticos concentrados correspondientes a los ejercicios fiscales de 1923, 1924 y 1925, sobre Ingresos y Egresos, Acuñaciones y Deuda Pública y BALANCE DEL BANCO DE MÉXICO, S.A., al 31 de agosto de 1926, encontramos como antecedente que en el "capítulo de INGRESOS Y EGRESOS, AÑO DE 1923 en el renglón de la Ley Relativa a Producto de Bienes Muebles y Aprovechamientos diversos, se establecen los montos que por concepto de los mismos percibió el Estado como sigue:

Explotaciones hechas por el Gobierno Federal	\$704.50
Réditos de caudales de la Federación	27,379.87
Productos de bienes muebles no especificados	26,537.02
Publicaciones hechas por el Gobierno	18,507.93
Cesiones y donaciones al Erario	516.82
Indemnizaciones al Gobierno	5,500.12

---

<sup>103</sup> MARTINEZ LOPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano, Ediciones Contables y Administrativas, México, 1976, p. 31.



De la Lotería de la Beneficencia	231,041.96
Aprovechamientos no especificados	7, 565,108.86
Multas	474,390.12
Contribución para las escuelas 15,000.00	
	8.364,687.29"

104

#### IV. 3 Fundamento del Código Fiscal.

Como se ha señalado anteriormente, el Artículo 3 del Código Fiscal de la Federación señala que: "Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, podrán ser destinados a cubrir los gastos de operación e inversión de las dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las disposiciones cuya infracción dio lugar a la imposición de la multa, cuando dicho destino específico así lo establezcan las disposiciones jurídicas aplicables".<sup>105</sup>

<sup>104</sup> <http://www.senado2010.gob.mx>, [28/05/2012]

<sup>105</sup> Código Fiscal de la Federación, Artículo 3º, Publicado en el Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1981.

Señala el diverso 21 del Código Fiscal de la Federación, que: “El cheque recibido por las autoridades fiscales que sea presentado en tiempo y no sea pagado, dará lugar al cobro del monto del cheque y a una indemnización que será siempre del 20% del valor de éste, y se exigirá independientemente de los demás conceptos a que se refiere este artículo. Para tal efecto, la autoridad requerirá al librador del cheque para que dentro de un plazo de tres días, efectúe el pago junto con la mencionada indemnización del 20%, o bien, acredite fehacientemente, con las pruebas documentales procedentes, que se realizó el pago o que dicho pago no se realizó por causas exclusivamente imputables a la institución de crédito. Transcurrido el plazo señalado sin que se obtenga el pago o se demuestre cualquiera de los extremos antes señalados, la autoridad fiscal requerirá y cobrará el monto del cheque, la indemnización mencionada y los demás accesorios que correspondan, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de la responsabilidad que en su caso procediere”<sup>106</sup>.

#### IV.4. Subordinación de las Normas.

“Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delineado y construido”.<sup>107</sup>

“... el Derecho está compuesto por normas de conducta, las que prescriben una cierta línea de acción y normas de competencia, las que crean o estabilizan un poder o una autoridad. Una visión realista no ve al derecho y el poder como cosas opuestas por tanto, concluye que el poder no es algo que se encuentra detrás del derecho, sino algo que funciona por medio del derecho. [...] Las normas de competencia si bien ordenan directamente conductas, su función es habilitante”.<sup>108</sup>

“Una norma jurídica está completa y es independiente cuando prescribe una sanción; por este motivo, las reglas de competencia no pertenecen al rubro de las normas independientes; su naturaleza es complementaria y sólo adquiere pleno

---

<sup>106</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf> , [28/05/2012]

<sup>107</sup> EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA Y TOMAS-RAMON, Fernández. Curso de Derecho Administrativo, Volumen II, Tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 1990, p. 440.

<sup>108</sup> ALF, Ross. Sobre el Derecho y la Justicia, Traducido por Genaro R. Carrió, Ed. Edueba, Buenos Aires, 1963, p. 56.

sentido jurídico dentro de la teoría pura, cuando se les observa en su relación con el conjunto del ordenamiento y particularmente, como frases o etapas de las normas coactivas”.<sup>109</sup>

“...al objeto del impuesto como la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.”<sup>110</sup>

### Análisis

Hasta aquí hemos analizado los aportes que la doctrina ha elaborado sobre el concepto jurídico de aprovechamientos e incluso la regulación jurídica de los mismos. Sin embargo, ¿qué son los aprovechamientos?, lamentablemente no hemos podido resolver ese planteamiento.

Por ello, como a continuación se observa, hemos desmembrado cada uno de los conceptos que integran la definición del término jurídico aprovechamiento que proporciona el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación vigente.

#### a. Ingresos del Estado

El ingreso es “...toda percepción en dinero, especie, crédito, servicios o cualquier otra forma que modifique el patrimonio de una persona”.<sup>111</sup>

Ingreso “...es el cambio actual del valor de las obligaciones en un período, en otras palabras, el ingreso es el consumo más la acumulación real de capital. 1] ingreso, como una corriente de bienes para el consumo, 2] ingreso como entradas recurrentes y 3] como el agregado neto al poder económico individual en un período específico de tiempo”.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho, Traducido por Roberto J. Vernegol, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 164.

<sup>110</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de finanzas públicas mexicanas, Decimocuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1972, p. 104.

<sup>111</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela. Derecho Financiero Público, Ed. MacGraw Hill, México, 1998, p. 14.

<sup>112</sup> RETCHKIMAN K., Benjamin, Benjamín. Introducción al Estudio de la Economía Pública, Textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977, pp. 118 y 121.

“El Estado, al igual que los demás entes públicos, no podría dar cumplimiento a sus fines haciendo frente a las múltiples exigencias que con arreglo a su propia ordenación está llamando a satisfacer, si no dispusiera de una masa adecuada de medios económicos”.<sup>113</sup>

De la Garza, también divide a los ingresos Públicos en “Ingresos Tributarios e Ingresos No Tributarios. En la primera quedan comprendidos exclusivamente los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales. En la segunda quedan comprendidos todos los demás ingresos públicos, sea que deriven de un acto de utilidad pública, de un acto de derecho público, como la requisición, o de un acto privado, como puede ser la venta de bienes del Estado”.<sup>114</sup>

Además de los impuestos, el Estado dispone de otros recursos de financiamiento derivados unos de “sus funciones de derecho público –derechos, aportaciones de seguridad social, contribuciones especiales de mejoras y aprovechamientos- y otros de sus funciones de derecho privado: los productos.

Aunque el derecho mexicano no les conceda categoría de impuestos, los derechos y las contribuciones de mejoras constituyen técnicamente impuestos basados en el beneficio; y las aportaciones de seguridad social corresponden a un impuesto a las nóminas basado en la capacidad contributiva; todos ellos, junto con los impuestos, son catalogados como contribuciones. Los productos y aprovechamientos son ingresos no tributarios.

[...]

“Los instrumentos de financiamiento estatal, vistos con anterioridad, para disminuir la inequidad en la distribución del ingreso se ciñen al principio de capacidad contributiva, según el cual las personas que están en el mismo nivel económico o que disfrutan del mismo grado de bienestar deben cooperar al financiamiento de los gastos públicos con la misma carga, en tanto que quienes gozan de mayor

---

<sup>113</sup> ARCHILLE DONATO, Giannini. Instituciones de Derecho Tributario, traducción de Sainz de Bujanda, Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1957, p. 2.

<sup>114</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, México, 2002, pp. 115 y 116.

nivel económico deben colaborar con recursos superiores que aumentan a medida que su capacidad económica se eleva. Los criterios a los que se atiende para evaluar esa característica son el monto de los ingresos percibidos, el de los bienes poseídos y el de los gastos realizados.”<sup>115</sup>

### Ingresos no tributarios.

¿Cuales son estos?

Son los Ingresos que el Gobierno Federal obtiene como contraprestación a un servicio público [derechos], del pago por el uso o explotación de los Bienes del dominio público o privado [productos], y de la aplicación de multas, recargos y otros ingresos señalados en la Ley de Ingresos [aprovechamientos].<sup>116</sup>

Dentro de los recursos ordinarios del Estado se encuentran, además de las contribuciones –impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y aportaciones de seguridad social-, las percepciones no tributarias: los productos y aprovechamientos.

### Productos

Señala el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación:

“ SON PRODUCTOS LAS CONTRAPRESTACIONES POR LOS SERVICIOS QUE PRESTE EL ESTADO EN SUS FUNCIONES DE DERECHO PRIVADO, ASI COMO POR EL USO, APROVECHAMIENTO O ENAJENACION DE BIENES DEL DOMINIO PRIVADO.”<sup>117</sup>

Las contraprestaciones que recibe el Estado por sus funciones de derecho privado reciben el nombre de productos. Enumerados en forma enunciativa y no limitativa, consisten en los ingresos recibidos por permitir el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio privado de la Nación –explotación de tierras y aguas, y

---

<sup>115</sup> IBIDEM, p 118.

<sup>116</sup> [http://www.eco-finanzas.com/diccionario/I/INGRESOS\\_NO\\_TRIBUTARIOS.htm](http://www.eco-finanzas.com/diccionario/I/INGRESOS_NO_TRIBUTARIOS.htm), [29/05/2012].

<sup>117</sup> <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/7/4.htm?s=>, [29/05/2012]

arrendamiento de tierras, locales y construcciones-; así como la enajenación tanto de esos bienes, como de bienes muebles de intereses derivados de valores, créditos y bonos; y de utilidades de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal, de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y de los Pronósticos para la Asistencia Pública.

Corresponden también a esta categoría las cuotas cobradas por la Federación o sus órganos administrativos desconcentrados, en pago a los servicios proporcionados en relación con las funciones de derecho privado.

Dentro de esos conceptos se encuentran entre otros, los siguientes: exámenes médicos que presta la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en relación con el transporte federal; servicios de exámenes y expedición de credenciales para radio operadores, radio experimentadores y radio aficionados que presta esta misma dependencia; y alquiler, mantenimiento de equipo y supervisión y mantenimiento y círculos que presta el órgano desconcentrado Servicios a la Navegación del Espacio Aéreo Mexicano, dependiente de la misma.

Los servicios que prestan los Institutos Nacionales de Antropología e Historia y de Bellas Artes y Literatura, dependientes de la Secretaría de Educación Pública, por el acceso a zonas arqueológicas, museos, monumentos históricos.”<sup>118</sup>

“Tasas, tradicionalmente los tributos se han clasificado en impuestos, tasa y contribución de mejoras. Todos tienen una característica común: son obligaciones de Derecho Público en razón de que el sujeto activo es el Estado.

La mayor parte de los autores define las tasas como una relación de cambio, en virtud de la cual se pagaría una suma de dinero contra un determinado servicio público. Llegó a hacerse universal la doctrina de que entre el tributo y el servicio debía existir una justa y exacta correspondencia. Y como consecuencia se declaró que los municipios eran productores de servicios y que sólo podían establecer tasas estándoles vedado cobrar impuestos. Esta teoría produjo el

---

<sup>118</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz [coordinadora]. Derecho Financiero, McGraw-Hill Interamericana editores, S.A. de C.V., México, 1997, pp. 131-150.

empobrecimiento de los municipios con el correspondiente atraso en su desarrollo”.<sup>119</sup>

Para Gaetano Zingalli señala que: “Si enfocamos los recursos económicos del Estado teniendo en cuenta su naturaleza financiera, podemos clasificarlos en impuestos, ingresos administrativos, ingresos patrimoniales, precios públicos y crédito público.

- a) Impuestos. Son los ingresos públicos por excelencia, derivados de la soberanía del Estado y por él determinados unilateralmente sin una prestación concreta al contribuyente, pues se caracterizan por su aplicación para cubrir las necesidades colectivas del ente social, no divisibles ni, por lo tanto, transformables en servicios individualizados. [...]
- b) Ingresos administrativos. Corresponde al anticuado concepto de “derechos” de la Ley de Ingresos y del Código Fiscal y a los demás recursos fiscales que derivan también de la voluntad unilateral y coactiva del Estado, que en nuestra legislación se incluyen, entre otros, dentro del igualmente obsoleto y gramaticalmente erróneo renglón de “aprovechamientos”.

Los ingresos administrativos también se fijan unilateralmente por el legislador para el pago de un servicio concreto que la administración pública da al contribuyente, o se determinan y exigen como sanción del incumplimiento de obligaciones legales. Por consiguiente, como ingresos administrativos clasificamos los recursos económicos que tradicionalmente se identifican como “derechos”, como multas por infracción a las normas legislativas o a sus reglamentos, o como intereses moratorios que el Estado cobra por la falta de pago oportuno de los impuestos, los que en la terminología fiscal mexicana llevan el nombre impreciso y vetusto de “recargos”. [...]

---

<sup>119</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXVI, TASA, Ed. Driskill, S.A., Impreso en México, 2004, p. 11.

Resumiendo las características anteriores de los ingresos por servicios administrativos directos del Estado, Viti de Marco puntualiza que para que pueda existir un servicio especial de esa naturaleza deben concurrir dos condiciones: la primera, que su prestación sea técnicamente divisible en unidades y la segunda, que su demanda se individualice y sea constantemente activa.

- c) Ingresos patrimoniales. Proviene de los bienes que al ente público corresponden en dominio directo y que, por lo tanto, son de su propiedad exclusiva. Se les llama originarios cuando el dominio directo emana, como en México, de textos constitucionales enraizados en el patrimonio histórico de la nación, y se integrarán tales bienes por los recursos naturales, superficiales o del subsuelo, especificados en 31 el artículo 27 de la Constitución mexicana. Son inalienables e imprescriptibles.

Son asimismo, ingresos patrimoniales públicos, las aportaciones que voluntariamente u obligadamente hace un contribuyente por el uso de bienes de los que el Estado tiene la titularidad directa, pero no originaria como, por ejemplo, inmuebles de su propiedad; las rentas por arrendamiento de estos bienes a particulares, son consiguientemente, ingresos patrimoniales derivados.

- d) Precios públicos. El precio público se relaciona con la satisfacción de necesidades preferentes en la escala de valores sociales, que el Estado considera como un interés especial, distinto del de obtener un ingreso público; para atender esos requerimientos prioritarios, la administración crea y dirige empresas ad hoc; es decir, empresas públicas, normalmente monopolísticas. Se trata del importante sector paraestatal, al que acabamos de referirnos al aludir a la clasificación de los medios económicos del Estado en la ley anual de ingresos, y al mencionar a los organismos descentralizados y a las sociedades industriales o comerciales en las que el Estado ha suscrito la mayoría del capital social.

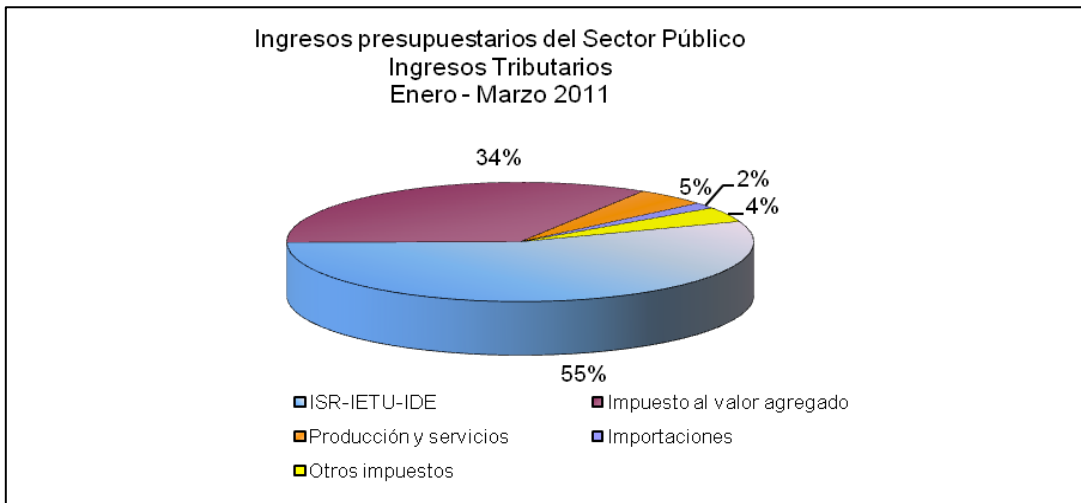


El precio público no se impone coactivamente; es voluntaria la adquisición de los bienes o la aceptación de los servicios públicos de las empresas del Estado. <sup>120</sup>

Para el maestro Pugliese:

“ Para Pugliese. El derecho financiero es la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas, que regulan la recaudación gestión y gasto de los medios económicos necesarios a Estado y a los demás entes públicos, para el desarrollo de sus actividades; y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado, y entre los propios ciudadanos que derivan de las propias normas”. <sup>121</sup>

Cuadro 1 Composición de los Ingresos Presupuestarios del Sector Público

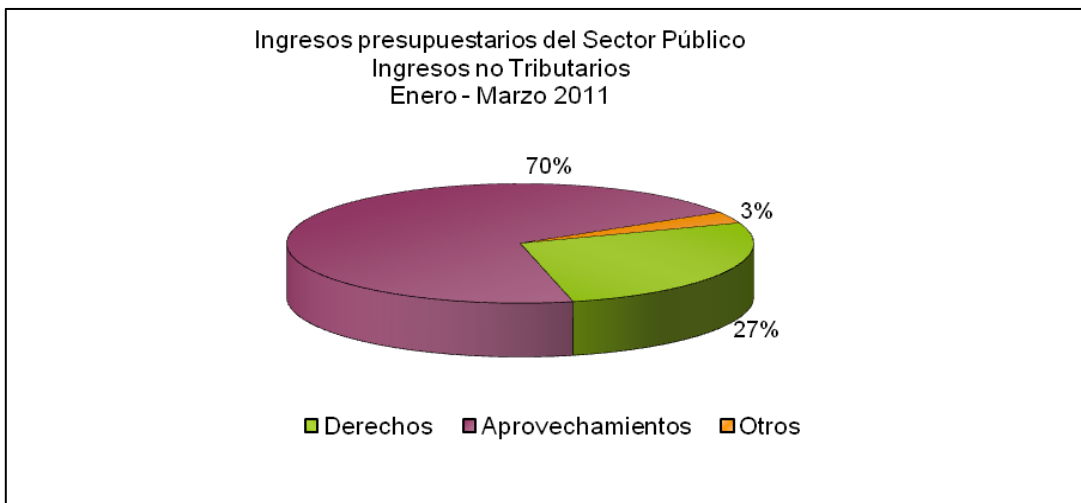


Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, SAT 2011.

Cuadro 2 Composición de los ingresos no tributarios

<sup>120</sup> ZINGALI, Gaetano, *Lezioni di Scienza della finanze*, vinventi muglia editores, Italia 1939, p 64-71.

<sup>121</sup> PUGLIESE, Mario. *Instituciones de Derecho Financiero*, Segunda edición, CEDAM, Padua, p 8.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, SAT 2011.

#### b. Derecho Público

El “Derecho Público es el conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando interviene en relaciones con los particulares, con el carácter de autoridad. Las actuaciones jurídicas son aquellas que se realizan en nombre del Estado y en ejercicio de la Soberanía. El Estado actúa investido del imperio normativo, que se manifiesta coactivamente y sin necesidad de consultar a la otra parte. Ello implica la posibilidad de que pueda recurrir al uso de la fuerza para imponer su solución”.<sup>122</sup>

#### c. Contribuciones

“...es un concepto inspirado en la ideología de Juan Jacobo Rousseau, en la que con base en un pacto social, el buen salvaje se une con los demás y forma el

---

<sup>122</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 15 y 16.

Estado; y de consenso deciden contribuir al gasto público, o sea, que en una forma democrática se establecen los impuestos”.<sup>123</sup>

“La contribución es un concepto genérico que engloba a todo lo que auxilia a sufragar los gastos del Estado. Este género se divide en contribuciones forzadas y contribuciones voluntarias. Son contribuciones forzadas o exacciones aquellas que fija la ley a cargo de los particulares que se adecuen a la hipótesis normativa prevista en la propia ley. Son contribuciones voluntarias aquellas que derivan ya sea de un acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular [contrato de compraventa, de arrendamiento, etcétera], o bien de una declaración unilateral de la voluntad [donación, legado].

A las contribuciones del primer tipo de los mencionados se les denomina tributos y abarcan diferentes exacciones, como son: impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales y las tres son producto del ejercicio de la potestad o poder tributario del Estado”.<sup>124</sup>

#### d. Ingresos derivados de financiamientos

Este tipo de ingresos derivados de financiamientos son: “...llamados también en la doctrina tradicional del Derecho Fiscal como ingresos extraordinarios o emergentes del Estado, se trata de un rubro adicional a los que normalmente debe percibir el Estado para cubrir sus gastos públicos fundamentales en un ejercicio fiscal, ante la fuerte demanda de recursos pecuniarios, es por ello que se han convertido en un importante ingreso ordinario, dado que anualmente se definen en las Leyes de Ingresos de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios, y que en cierta forma ha faltado previsión, moderación, responsabilidad y cuidado al gobierno para hacer uso de ese concepto, lo que ha conducido a un fuerte endeudamiento público difícil y hasta imposible de pagar, y

---

<sup>123</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho... fiscal I, p. 12.

<sup>124</sup> RODRIGUEZ LOBATO, Derecho Fiscal... pp. 5 y 6.

como consecuencia lógica nos ha arrastrado a una constante devaluación de la moneda con grave perjuicio para la economía de los mexicanos”.<sup>125</sup>

“...comprende los rubros de endeudamiento neto del gobierno federal, interno y externo, menos los superávits de organismos y empresas de control presupuestario directo.

Los ingresos derivados de financiamiento también incluye otros financiamientos, como el diferimiento de pagos”.<sup>126</sup>

#### e. Organismos descentralizados

“A partir del final de la Primera Guerra Mundial se han venido desarrollando en diversos países organismos públicos descentralizados, en cuyo favor el Estado ha establecido pagos con el carácter de obligatorios, algunos de los cuales pueden hacerse efectivos por el propio Estado en forma coactiva y con procedimientos iguales o parecidos a los que usa para el cobro de los tributos. Sin embargo, se sostiene que el hecho de que el acreedor de dichas prestaciones no sea el Estado, hace entre otras razones, que no puedan quedar configurados dentro de las categorías tradicionales y clásicas de los tributos a saber, impuestos, derechos y contribuciones especiales. A estas exacciones, la doctrina moderna les ha dado el nombre de parafiscalidades o de tasas parafiscales [...] Entendemos, pues, por parafiscalidad a la actividad financiera que desarrollan ciertos organismos distintos del Estado, paralelamente a la actividad financiera de éste, conforme a las normas de Derecho Público”.<sup>127</sup>

#### f. Empresas de participación estatal

“Son aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa”.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, Quinta Edición, Ed. Porrúa, México, 2006, p. 343.

<sup>126</sup> MODELOS DE RECAUDACION FISCAL, Modelos de Recaudación Fiscal, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2003, p. 50.

<sup>127</sup> RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal... p. 91.

<sup>128</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo..., Tomo I, p. 706.

“...expresión que utilizan las leyes mexicanas para denominar a las sociedades mercantiles del Estado o a cierto tipo de empresas públicas”.<sup>129</sup>

“...Aunque en México, como en la casi totalidad de los países, estas empresas reducen cada vez más su número, en su momento de su auge de las empresas públicas prestaban grandes servicios de transporte, teléfonos, acero, fertilizantes, bancos, etcétera”.<sup>130</sup>

#### g. Recargos

“...son cantidades adicionales que el particular debe de cubrir, aparte del crédito fiscal, en virtud de no haber cubierto oportunamente al fisco”.<sup>131</sup>

“...suma de dinero que se debe pagar al fisco por una declaración extemporánea sin requerimiento previo”.<sup>132</sup>

Los intereses son “...cantidades adicionales [costo del dinero] que el contribuyente debe de cubrir al obtener un plazo adicional para pagar el crédito fiscal”.<sup>133</sup>

#### h. Sanciones

La sanción es un “mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal, es el fin aflictivo de la sanción, pues ésta se concibe como un medio represivo y distinto, en cuanto tal, de la coacción administrativa. Las coacciones no castigan una desobediencia al Derecho, sino que imponen un determinado hacer ordenado y las sanciones, por el contrario, castigan el incumplimiento de una obligación y son las que integran el poder sancionador de la Administración”.<sup>134</sup>

---

<sup>129</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I., *Glosario Jurídico Administrativo*, Ed. Iure, México, 2004, p. 41.

<sup>130</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 619.

<sup>131</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo*, Segunda edición, Ed. Oxford, México, 1991, p. 82.

<sup>132</sup> IBARRA RODRIGUEZ, Alejandro. *Temas actuales de derecho tributario*, Ed. J.M Bosch Editor, España, 2005, p. 107.

<sup>133</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo...*, p.82.

<sup>134</sup> LOZANO, Blanca. *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, 1990. p. 40.

La “sanción administrativa es de dos tipos: contravencional o disciplinaria. La primera es aquella que puede cometer cualquier gobernado por dejar de cumplir un deber jurídico administrativo, o cumplirlo en forma irregular o deficiente; deber impuesto por las normas jurídicas que regulan las relaciones entre la Administración y los administrados. En cambio, la infracción administrativa disciplinaria surge por la violación o transgresión a las normas jurídicas que regulan las relaciones de empleo o la función pública, entre el Estado y sus servidores públicos”.<sup>135</sup>

Como obligación pública “ha de entenderse el deber impuesto a los particulares, por la ley o por un acto especial de la autoridad, de ejecutar determinadas prestaciones [positivas o negativas] [...]. Esta obligación se distingue claramente de la obligación civil por la diversidad del régimen jurídico a que está sujeta, pues en virtud de su conexión con las atribuciones del Estado, las normas aplicables son de derecho público, es decir, distintas de las destinadas a regular las relaciones de la vida privada”.<sup>136</sup>

#### i. Gastos de ejecución

“Ocurre cuando los contribuyentes no cumplen con el pago de sus obligaciones a tiempo, la autoridad como una forma de presionarlo a que pague, aplica el procedimiento administrativo de ejecución [embargo de bienes, intervención a las negociaciones, remate, etc.]”.<sup>137</sup>

“...son las erogaciones ordinarias y extraordinarias que realizan las autoridades fiscales, con motivo de la aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución, para obtener coactivamente el pago de los créditos fiscales no pagados o garantizados dentro de los plazos legales”.<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. Elementos de Derecho Administrativo, Segunda edición, Ed. Limusa, México, 2000, p. 318.

<sup>136</sup> BAEZ MARTINEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo, Ed. Trillas, México, 1990, p. 149.

<sup>137</sup> SANCHEZ MIRANDA, Arnulfo. Aplicación Práctica del Código Fiscal, Segunda Edición, Ed. ECAFSA, México, 1998, p. 31.

<sup>138</sup> FERNANDEZ MARTINEZ, Refugio de Jesús. Derecho Fiscal, Ed. McGraw-Hill, México, 1998, p. 161.

“...cuando sea necesario emplear el Procedimiento Administrativo de Ejecución para hacer efectivo un crédito fiscal, las personas físicas y las personas morales están obligadas a sufragar los gastos inherentes a las diligencias respectivas”.<sup>139</sup>

“...los gastos de ejecución se determinaran por la autoridad ejecutora, debiendo pagarse junto con los demás créditos fiscales, salvo que se interponga el recurso de revocación”.<sup>140</sup>

Los gastos de ejecución “...se destinaran al establecimiento de fondos de productividad y para financiar los programas de formación de funcionarios fiscales, salvo que por la ley estén destinados a otros fines”.<sup>141</sup>

#### j. Indemnización

“...es una compensación económica debida por el sacrificio impuesto al expropiado en el interés público, importa restituir íntegramente al propietario el mismo valor económico de que se le priva y cubrir además los daños y perjuicios que son consecuencia de la expropiación”.<sup>142</sup>

Al referirse a la indemnización por cheques devueltos [20%] se entiende como “...un pago del 20% a cargo de los contribuyentes, cuando éstos pagan alguna obligación fiscal a las autoridades fiscales con un cheque sin fondos, cuyo 20% será sobre el monto de la obligación no cubierta”<sup>143</sup> concepto que se funda en el séptimo párrafo del artículo 21 del CFF y que “...corresponde al 20% por un cheque presentado en tiempo y no pagado”.<sup>144</sup>

“...es una indemnización que recibe el fisco federal por concepto de que al pagarse una contribución mediante cheque por las obligaciones a enterarla y

---

<sup>139</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal I..., p. 187.

<sup>140</sup> FERNANDEZ MARTINEZ, Derecho Fiscal... p. 361.

<sup>141</sup> Ibidem, p. 361.

<sup>142</sup> FARRANDO H. ISMAEL Y R. MARTINEZ, Patricia. Manual de Derecho Administrativo, Ed. Depalma, Buenos Aires, p. 530.

<sup>143</sup> SANCHEZ MIRANDA, Aplicación Práctica del Código Fiscal... p. 31.

<sup>144</sup> REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Elementos Básicos de Derecho Fiscal, Segunda edición, Ed. Universidad de Guadalajara, México, 2001, p. 96.

presentarse dicho título de crédito a las instituciones bancarias, éstas rechazan el documento y no la pagan”.<sup>145</sup>

#### k. Multas

“La pena de multa es el pago de dinero en concepto de retribución del delito o de la infracción cometida. Anotada esta definición para la mejor comprensión del tema circunscripto a esta pena pecuniaria, o sea de las que afectan el patrimonio del condenado”.<sup>146</sup>

La multa tiene como “objetivo que el Estado mantenga el orden público a través de un castigo en mayor o menor grado, además de una finalidad intimidatoria, evitando la reincidencia de los particulares, mas no dejarlos sin solvencia económica”.<sup>147</sup>

“...dentro de la sanción pecuniaria por lo general se encuentra la multa y la reparación del daño, abarcando en esta última el decomiso de bienes por autoridad judicial, así como la pérdida de bienes por mandato judicial o para el pago de las propias multas o impuestos”.<sup>148</sup>

“...Procederán en el caso de que el particular haya incurrido en alguna ilicitud”.<sup>149</sup>

“...las multas no se establecen con el propósito principal de aumentar los ingresos del Estado, sino para castigar las transgresiones a las disposiciones legales”.<sup>150</sup>

---

<sup>145</sup> Ibidem, p. 96.

<sup>146</sup> ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, p. 947.

<sup>147</sup> SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro A. Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas administrativas y fiscales, Ed. ISEF, México, 2003, p. 31.

<sup>148</sup> SALDAÑA MAGALLANES, Requisitos esenciales y medios..., p. 30.

<sup>149</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, Segunda edición, Ed. Oxford, México, 1991, p.82.

<sup>150</sup> LOMELI CERREZO, Margarita. Derecho Fiscal Represivo, Ed. Porrúa, México, 1979, p.72.



## V. Derecho Comparado

### V. 1 España

Observamos que las normas de los Aprovechamientos no son exclusivas del Estado Mexicano, existen en diversas jurisdicciones la denominación propiamente dicha, pero lo que principalmente se advierte es que una vez analizados los elementos esenciales de la norma de aprovechamientos, únicamente se tiene que ubicar la norma para clasificarla en el derecho.

En España no está propiamente visto el concepto de aprovechamiento. Sin embargo existe la multa y diversas imposiciones de igual naturaleza. Como se señala en el Código Financiero Español.

Artículo 2. Concepto, fines y clases de los tributos.

“1. Los tributos son los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración Pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la Ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos.

Los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución.

2. Los tributos, cualquiera que sea su denominación, se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos:

a. Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario,

cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.

Se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público.

b. Contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.

c. Impuestos son los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente.”<sup>151</sup>

## V. 2 Colombia

Los aprovechamientos sí son considerados en Colombia como un concepto análogo al de México, así lo tenemos desde el año de 1913. De igual forma son considerados ingresos no tributarios.

Código Fiscal de Colombia o Ley 19 de 1913<sup>152</sup>

“ARTÍCULO 1o. El Código Fiscal contiene las reglas generales que deben observarse para la organización, administración y disposición de la Hacienda Nacional.

ARTÍCULO 2o. La voz genérica Hacienda Nacional significa el conjunto de los bienes e impuestos que pertenecen al Estado.

---

<sup>151</sup> [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Fiscal/I58-2003.html/Ley\\_58/2003\\_de\\_17\\_de\\_diciembre\\_General\\_Tributaria.15/5/2012](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/I58-2003.html/Ley_58/2003_de_17_de_diciembre_General_Tributaria.15/5/2012).

<sup>152</sup> [http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/CODIGOS/COD\\_FISCAL/COD\\_FISCAL.htm#ARTÍCULO\\_1o.,15/5/2012](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/CODIGOS/COD_FISCAL/COD_FISCAL.htm#ARTÍCULO_1o.,15/5/2012).

ARTÍCULO 3o. La Hacienda Nacional se divide en Bienes Fiscales y Tesoro Nacional.

ARTÍCULO 5o. El Tesoro Nacional se compone del dinero que ingresa a las oficinas nacionales, a cualquier título y especialmente, del producto de lo siguiente:

- a]. Los bienes nacionales.
- b]. Los servicios nacionales, como los de correos o telégrafos.
- c]. Los impuestos.
- d]. Los aprovechamientos y reintegros; y
- e]. Los arbitrios fiscales y las operaciones de crédito.

De la misma ley, para Colombia en el artículo 183 se trata del mismo nombre pero difiere el concepto, transcribo para efectos de esta investigación, pero se hace la acotación para que no exista confusión al respecto:

ARTÍCULO 193. Denomínense ingresos varios los dineros que recauda el Tesoro Nacional de una manera accidental, entre los cuales se cuentan los de las siguientes procedencias:

- a]. Los aprovechamientos, bajo cuyo nombre se designan las cantidades que entran al Tesoro provenientes de causas especiales, tales como el premio de monedas y letras de cambio vendidas, intereses pagados por los deudores del Tesoro, los porcentajes perdidos por rematadores que no han cumplido con sus obligaciones, las quiebras en los remates, etc.
- b]. Los reintegros, tales como las devoluciones al Tesoro por pagos indebidamente hechos o por otra causa, y las consignaciones que hacen los empleados de manejo de las sumas que han dejado de cobrar.

c]. Los arbitrios fiscales, que consisten en operaciones como la acuñación de monedas de vellón, que dejan una utilidad al Estado por la diferencia entre su precio de costo y su precio legal.

d]. Las operaciones de crédito, tales como la emisión de documentos de deuda pública, la contratación de empréstitos, etc.

e]. Las multas, que comprenden las cantidades recaudadas por vía de pena, o a virtud de una cláusula penal.

f]. Los productos de los remates de contrabandos.

g]. Los saldos de vigencias anteriores, que comprenden los ingresos de cualquier clase no; y

h]. En general, las sumas que deben ingresar al Tesoro Nacional y que no figuran en las categorías de productos de bienes nacionales e impuestos.”

### V. 3 Argentina

En Argentina, el sistema impositivo es primordialmente sobre los ingresos brutos. Como el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a los Ingresos Brutos. Citamos lo que señala la Constitución de Argentina en relación al principio de reserva de ley de los impuestos para su consideración:

“Conforme la Constitución Argentina, el Congreso Nacional comparte sus facultades legislativas con las legislaturas provinciales y con la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. La facultad de gravar las importaciones y exportaciones se concede exclusivamente al Congreso Nacional compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

El proyecto se debate en la Cámara. Una vez que la Cámara de Diputados aprueba el proyecto pasa, con o sin modificaciones, a la Cámara de Senadores para su discusión, donde se estudia, examina y debate.

El Senado puede modificar y remitir nuevamente el proyecto a la Cámara de Diputados para su revisión, o aprobar y presentar el proyecto ante el Poder Ejecutivo. El Gobierno Central puede vetarlo, en cuyo caso el proyecto regresará al Congreso donde podrá ser aprobado por una mayoría de dos terceras partes de cada cámara.

Un proyecto se convierte en ley luego de su promulgación. En la legislatura provincial se lleva a cabo un procedimiento similar.

La República Argentina no tiene un código impositivo [revenue code]. Las distintas categorías de impuestos se encuentran reguladas por leyes separadas, que se reforman con frecuencia.

El Gobierno Federal lleva a cabo la recaudación de contribuciones en relación con el Impuesto a las Ganancias, el Impuesto Sobre los Bienes Personales, el Impuesto al Valor Agregado y los impuestos indirectos en todo el territorio de la Nación y co-participa a cada provincia de tales contribuciones, conforme a un acuerdo previo. Además, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la mayoría de las provincias celebraron un convenio cuyo objeto es evitar la doble o múltiple imposición de Impuesto a los Ingresos Brutos a las empresas con actividades en más de una jurisdicción.

Las leyes y ordenanzas tributarias se complementan con las regulaciones tributarias emitidas por el Poder Ejecutivo”.<sup>153</sup>

#### V.4 Chile

En la legislación de Chile, 68no se encuentran propiamente dichos los aprovechamientos, sin embargo, se encuentran contemplados en otros ingresos que son los no tributarios.

"El actual sistema tributario chileno es el resultado de una serie de reformas profundas de la estructura y la administración tributaria de los impuestos directos e

---

<sup>153</sup> <http://www.afip.gov.ar/futCont/otros/sistemaTributarioArgentino/#a,12/5/2012>. Aprovechamientos. Sistema Tributario Argentino. 26/05/2012.

indirectos, ocurridas en las dos últimas décadas. Estas reformas se orientaron a corregir las ineficiencias que contenía el anterior sistema, el cual distorsionaba las decisiones de los agentes económicos y no permitía generar los recursos suficientes para el financiamiento del Estado".<sup>154</sup>

“El sistema tributario chileno está constituido por dos tipos de Impuestos: los Directos, que gravan o afectan la obtención de la renta o riqueza en manos de la persona que lo obtiene; y los Indirectos, que afectan la manifestación de la riqueza, gravando los actos o contratos sobre determinadas operaciones.

Dentro de los Impuestos Directos encontramos el Impuesto a la Renta que grava las utilidades empresariales y la renta de las personas naturales con y sin domicilio o residencia en Chile.

Por otra parte, dentro de los Impuestos Indirectos encontramos el Impuesto a las Ventas y Servicios, los Impuestos Específicos al tabaco, al combustible y el Impuesto al Comercio Exterior, Timbres y Estampillas, Juegos de Azar y finalmente el de Herencias, Asignaciones y Donaciones”.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> JORRATT, Michael [Jefe del Departamento de Estudios del Servicio de Impuestos Internos [SII]], Diagnóstico del Sistemas Tributario Chileno, Marzo de 2000.

<sup>155</sup> <http://www.gntconsultoria.cl/publicaciones/gntsistematributario.pdf>, Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.,15/5/2012.

## VI. Corrupción. Posibles causas

Toca ahora abordar el segundo punto de inflexión de nuestro estudio: la corrupción. La corrupción, como se dijo en la introducción, es un fenómeno social con antecedentes remotos que persiste en la actualidad, pero que debido a diversos factores, como la globalización, la cantidad de trámites burocráticos; muchas veces innecesarios, la falta de educación, la pobreza, entre otros, se ha incrementado a niveles desmedidos y en ocasiones incontrolables. Su origen etimológico y definición las abordaremos a continuación.

Señala el Diccionario Jurídico Consultor Magno: "Corruptela. Mala costumbre contra la ley o el Derecho. " <sup>156</sup>

De acuerdo al diccionario de la Lengua Española, corrupción significa: "[Del lat. *corruptio, onis*]. F. Acción y efecto de corromper// 2. Alteración o vicio en un libro o escrito. //3. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Corrupción de costumbres, de voces. // Der. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.// 5. ant. Diarrea. // de menores. f. Der. Delito consistente en promover o favorecer la prostitución de menores o incapaces, su utilización en actividades pornográficas o su participación en actos sexuales que perjudiquen el desarrollo de su personalidad". <sup>157</sup>

"...deriva del latín corrompere [corromper justos] y tiene distintas acepciones: descomposición, putrefacción, degradación, depravación, perversión, malignidad, influencia del cohecho, venalidad, perversión de la rectitud, de la fidelidad o adulteración". <sup>158</sup>

"...el término corrupción ha sido utilizado históricamente en dos sentidos. En sentido general como equivalente destrucción, devastación o adulterio del material

---

<sup>156</sup> DICCIONARIO JURIDICO CONSULTOR MAGNO, Mabel..., p 174.

<sup>157</sup> DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, Vigésimasegunda Edición, Madrid, 2001, p. 668.

<sup>158</sup> CARDENAS, Jaime y de la Luz Mijangos, María. Estado de derecho y corrupción, Ed. Porrúa, México, 2005, p.54.

orgánico, y en sentido particular para designar una actividad humana específica, como ocurre con la existencia del soborno o extorsión”.<sup>159</sup>

“...la corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que soborna o a quien extorsiona a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornador o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado”.<sup>160</sup>

“...es la violación de un deber posicional, contenido en el sistema normativo, para la obtención de un beneficio extraposicional, no inherente al cargo o la función”.<sup>161</sup>

“...La corrupción involucra un acto racional por parte de un funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común”.<sup>162</sup>

“...es un fenómeno propio de regímenes políticos no evolucionados, es decir, que cuanto mayor sea el grado de desarrollo o modernización de una sociedad política, tanto menor habrá de ser el grado de corrupción”.<sup>163</sup>

“Violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiono”.<sup>164</sup>

“...La corrupción supone un uso desviado de los poderes públicos en beneficio del particular”.<sup>165</sup>

“...es el uso ilegítimo del poder público para beneficio privado”.<sup>166</sup>

“...todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político”.<sup>167</sup>

---

<sup>159</sup> MALEM SEÑA, Jorge Francisco. La Corrupción, Ed. Gedisa, España, 2002, p.10.

<sup>160</sup> GARZON VALDEZ, Ernesto. Calamidades, Ed. Gedisa, Barcelona, 2004, p. 212.

<sup>161</sup> CARDENAS, JAIME Y DE LA LUZ MIJANGOS, María. Estado de derecho y corrupción, Ed. Porrúa, México, 2005, p. 62.

<sup>162</sup> MORRIS, Stephen D. Corrupción política en el México contemporáneo, Siglo XXI Editores, México, 1992, p.21.

<sup>163</sup> GARZON VALDEZ, Derecho y Corrupción, Ed. Siglo XXI, ITAM IFE, México, 2003, p. 19.

<sup>164</sup> GARZON VALDEZ, Derecho y Corrupción..., p. 26.

<sup>165</sup> NIETO, Alejandro. Corrupción en la España democrática, Ed. Ariel, Barcelona, 1997, p.76.

<sup>166</sup> STEPHEN D., Morris. Corrupción Política en México Contemporáneo..., p.18.



La corrupción es el "...uso arbitrario del poder".<sup>168</sup>

"...abuso del poder, de los cargos o nombramientos con el fin de obtener utilidad privada o para beneficiar a terceras personas mediante la violación de las normas legales y sociales".<sup>169</sup>

"...cambiar de naturaleza de una cosa volviéndola degradada o mala".<sup>170</sup>

"...es el vehículo para escapar a los controles de poder..."<sup>171</sup>

Los actos de corrupción son "...aquellos que constituyen la violación activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional cualquiera que sea su naturaleza".<sup>172</sup>

Una vez descrita a la corrupción misma, toca ahora abordar las causas que han dado origen a este proceso y que parecen ser la corrupción connatural al hombre, desde la antigüedad se han analizado los factores que la originan destacando como posibles causas las que a continuación se describen:

"...Los enfoques que señalan que la corrupción tiene su origen en la carencia de valores, consecuencia de esto ponen el acento en un tema que es relevante- la falta de adhesión a la moral subyacente al sistema normativo- o como decía Hart, la no acepción del punto de vista interno de las normas".<sup>173</sup>

"...Los teóricos del Estado Constitucional como Luigi Ferrajoli explican como causas de la corrupción, la crisis de la democracia representativa y del Estado de

---

<sup>167</sup> Ibidem,...p.18.

<sup>168</sup> Ibidem,...p.18.

<sup>169</sup> ORTEGA MARTINEZ, Antonio. Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción, Ed. Centro de Producción, México, 2008, p.15.

<sup>170</sup> MOLINER, María. Diccionario del uso del español, Ed. Gredos, Madrid, 1995, p.10.

<sup>171</sup> FOCALT, Michel. Un diálogo del poder, Ed. Alianza, Madrid, p. 78.

<sup>172</sup> MALEM SEÑA, Jorge F. Globalización, Comercio Internacional y Corrupción, Ed. Gedisa, Barcelona, 2000, p.28.

<sup>173</sup> HART, H.L.A. El Concepto de Derecho, Ed. Nacional, México, 1980, p.102.

Derecho, incapaz de orientar su funcionamiento en garantía de los derechos fundamentales de todos.”<sup>174</sup>

“...Maquiavelo tiene el merito de hacernos ver que la corrupción no es un asunto de psicología individual o de actitud de un pueblo, sino que es una consecuencia de ciertos mecanismos que rigen la relación entre gobernados y gobernantes” .<sup>175</sup>

“...no es pensable modificar de este estado de cosas si no se modifica ciertos patrones de comportamiento que responden a la forma como se entiende el ejercicio de la actividad pública” .<sup>176</sup>

“Existen cuatro síndromes de corrupción derivados de patrones contrastantes de participación política y económica - la manera en la que obtiene la riqueza y el poder, se distribuye, se cambia y se usa- y las instituciones que confieren, o no, poder oficial y preservan las fronteras entre la participación ilícita y la aceptable. Los cuales son: Mercado de influencias, cártel de élite, oligarcas y clanes y funcionarios mongoles” .<sup>177</sup>

“...la corrupción se incrementa en períodos de rápido crecimiento y modernización debido a las nuevas fuentes de riqueza y poder; también aumenta cuando aparecen nuevas oportunidades políticas como modo de hacer dinero; la corrupción puede llegar cuando las economías nacionales se abren a las inversiones internacionales que buscan cómo encontrar un lugar en un mercado interno desconocido; y cuándo el protagonismo político- de los partidos- no encuentra correspondencia con las fuentes formales de financiamiento” .<sup>178</sup>

---

<sup>174</sup> FERRAJOLI, Luigi. El Estado Constitucional de derecho hoy: modelo y su divergencia de la realidad”, en la corrupción y Estado de Derecho. El Papel de la Jurisdicción, Ed. Totta, Madrid, 1996, p.15.

<sup>175</sup> WEBER, Max, Ensayos de sociología Contemporánea, Ed. Planeta Agostini, México, 1985, p.62

<sup>176</sup> Ibidem, p.32.

<sup>177</sup> JOHNS, Michel. La corrupción en América: un continente, muchos frentes, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2006, pp. 35-40.

<sup>178</sup> REISMAN, W. Michael., ¿Remedios contra la corrupción?, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1981. p. 72.

“...los ciudadanos y funcionarios que deben de cumplir con las normas, no lo hacen porque no están convencidos que ese sistema normativo deba ser obedecido porque no hay buenas razones para hacerlo”.<sup>179</sup>

“...la corrupción tiende a perpetuarse y convertirse en hábito o costumbre”.<sup>180</sup>

#### VI.1. Funciones de la corrupción

Sin embargo, otros autores desde una perspectiva más amplia o bien positiva, han atribuido a la corrupción de al menos cinco funciones importantes, a saber:

“...la corrupción desempeña importantes funciones de medición, entre ellas:

1. La medición entre los atributos formales del poder estatal y las necesidades reales del control social.
2. La medición entre el poder real social y el poder político formal.
3. La medición entre dinámicas del mercado y reglamentos jurídicos.
4. La medición entre recursos administrativos de una institución burocrática y la demanda social para sus servicios.
5. La medición provocada por la relación de impunidad de facto de ciertos personajes y responsabilidades de servidores públicos.<sup>181</sup>

#### VI.2. Caso México

De acuerdo a la metodología utilizada para la elaboración de este documento de trabajo, una vez analizados los planteamientos teóricos de la corrupción, abordaremos a continuación el caso específico de nuestro país; sus antecedentes, datos estadísticos e instituciones creadas para su control y/o en su caso erradicación.

---

<sup>179</sup> GARZON VALDES, Ernesto. El Concepto de Estabilidad de los Sistemas Políticos, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987. p. 71.

<sup>180</sup> WEBER, Max, Ensayos de sociología..., p.33.

<sup>181</sup> NIETO, Alejandro. Corrupción en la España Democrática, Ed. Ariel, Barcelona, 1997, p.7.

“En México, el problema de la corrupción se encuentra muy arraigado, como lo demuestra el hecho de que desde 1995, cuando Transparencia Internacional inició la publicación de su Índice de Percepción de la Corrupción por país, nunca ha obtenido una calificación mínima aprobatoria de 6.0 puntos, ubicándose consistentemente por abajo de 4.0 puntos. [...] algunos estudiosos del tema han definido a la corrupción como un tipo de relación entre el Estado y la sociedad y han establecido la diferencia entre corrupción “política” y corrupción “burocrática”. Otra clasificación general distingue entre corrupción “funcional” y “disfuncional”, o es definida como un mecanismo de “extracción ascendente” o de “redistribución descendente”. Algunas veces, el propósito ha sido relacionar el concepto con otros fenómenos o procesos importantes; por ejemplo, recientemente se ha incluido la lucha contra la corrupción como elemento clave en los procesos de democratización.

A pesar de esta diversidad de definiciones, varios autores coinciden con la del Banco Mundial, la cual señala que la corrupción es el abuso de bienes públicos para una ganancia privada. Así, Schenone [2006] señala que Shleifer y Vishny definen la corrupción en el gobierno como: “la venta que hacen los funcionarios del gobierno de la pobreza del gobierno para generar una ganancia personal”, mientras que Bardhan [1997] señala que en el contexto económico, en la mayoría de los casos, la corrupción se refiere al uso de bienes públicos para ganancias privadas, donde el funcionario público [el agente], encargado de llevar a cabo tareas de los ciudadanos [el principal] se envuelve en alguna suerte de perversión para el enriquecimiento privado, el cual es difícil de monitorear para el segundo.

[...] Schenone [2006] señala que la corrupción posee dos ingredientes: 1] una transacción voluntaria e ilegal entre dos partes, el mandatario o sobornador y su cliente o sobornado; y 2] la deslealtad de un tercero [el mandante], ya que el mandatario corrupto ejecuta la facultad que le ha otorgado su mandante de forma diferente al compromiso que ha establecido con él, y al hacerlo dispone de los bienes del mandante en beneficio propio.

[...] de acuerdo con Gómez [2004], la corrupción es posible cuando existen oportunidades de intercambio mutuamente beneficiosos para sobornadores [agentes económicos con disposición a pagar] y sobornados [funcionarios con poder discrecional]. Entonces, la pregunta que debe responderse es, cuáles son las condiciones que facilitan esas oportunidades de intercambio.

[...] el crecimiento en la actividad económica y las regulaciones e impuestos, asociados a una mayor participación del gobierno, son factores que afectan la corrupción. [...] hay tres variables que explican la corrupción a nivel estatal en México: el PIB, el PIB per cápita y un índice de dispersión. Por un lado, el PIB es relevante porque determina la demanda por servicios [a mayor PIB, mayor demanda]. De acuerdo con los resultados, la mayor demanda de servicios, se acompañó de mayores niveles relativos de corrupción, lo cual corrobora que cuando hay un mayor número de transacciones económicas, hay incentivos para que ésta crezca.

Por su parte, el PIB per cápita presentó un coeficiente negativo y significativo, el cual, al estar positivamente relacionado con la calidad de educación, refleja que a mayor educación se inhibe la corrupción. Finalmente, la relevancia del índice de dispersión se explica porque “un estado con mucha dispersión va a tener a burócratas que van a querer favorecer su respectivo grupo a costa de los otros”; asimismo, “por la débil posición social de muchos indígenas los burócratas “no indígenas” pueden aprovechar esta situación y demandar un soborno para realizar un trámite”.<sup>182</sup>

“...se medirá el costo de la corrupción desde la óptica de la producción; para ello, vale recordar que dentro de una economía, el Producto Interno Bruto [PIB] “es el valor monetario de la producción de todos los bienes y servicios que un país produce en un periodo determinado de tiempo” [Samuelson, 1997: 156]; la importancia del PIB radica en que éste determina la demanda de servicios; de manera simplificada puede decirse que a mayor PIB, mayor consumo para las

---

<sup>182</sup> ALVARADO CONTRERAS, Luis Octavio y Rodríguez Garza Rocío. La descentralización fiscal y su efecto sobre la corrupción, Revista Análisis Económico, Número 60, Vol. XXV, Tercer cuatrimestre de 2010, pp. 246 – 248.

familias, mayores inversiones y mayores entradas al gobierno [desde el lado de la demanda]; y viceversa, a menor PIB, menor consumo para los hogares, menores inversiones y menores niveles de consumo puede hacer el Estado.

Para establecer un estimado del costo de la corrupción en México -como ya se señaló-, se utilizarán los datos del Índice de Percepción de la Corrupción, cruzando tales valores con el modelo econométrico del Fondo Monetario Internacional desarrollado por Mauro [1997], que señala el costo de oportunidad que tienen los países por no mejorar la apreciación de corrupción que existe dentro de sus fronteras, con relación a las demás naciones.

Considerando la validez de los resultados y regresiones elaboradas en el FMI, un aumento en el IPC de dos puntos nominales, que nos llevaría a ascender a nivel internacional alrededor de 46 lugares, ubicando a México en un nivel de percepción de la corrupción similar a lo observado en Costa Rica, supondría un aumento en el PIB per cápita del 0.5 por ciento como promedio anual, así como un incremento en las inversiones en cuatro puntos porcentuales y, por ende, una mejora en la eficiencia económica, consecuencia de la disminución de los efectos desfavorables de la corrupción.

Desde el lado de la inversión, de acuerdo con los niveles alcanzados por el país en los Índices de Opacidad, se estima que por la falta de transparencia, hacer negocios en México -que tiene un puntaje de 44 en el IDO-, demanda un retorno o premio de 5.01 por ciento sobre lo que ofrecen países como Estados Unidos o Australia, países con menores niveles de opacidad. Esto significa que, derivado de la falta de transparencia, el país se ve obligado a ofrecer ventajas fiscales que compensen la opacidad de nuestra economía, so pena de disminuir o expulsar capitales extranjeros”.<sup>183</sup>

“...el mapa nos muestra principalmente la existencia de dos patrones espaciales. El primero es la alta concentración espacial que tiene el fenómeno de la victimización por corrupción. Aquí destacan cuatro entidades federativas

---

<sup>183</sup> VAZQUEZ REPIZO, Jaime A. El Impacto Económico de la Corrupción en México, Revista Pluralidad y consenso, p. 29.

localizadas en el centro del país: Estado de México, Distrito Federal, Tlaxcala y Puebla. Estas entidades poseen las más altas proporciones de familias con víctimas de corrupción en el país. Nótese, sin embargo, que la incidencia es invariablemente alta en todas las entidades; el porcentaje promedio nacional de familias victimizadas fue 32.1% en 2008. Sin embargo, también véase que hay entidades federativas donde estas cifras de victimización por corrupción fueron notablemente menores al promedio nacional, como por ejemplo, los estados de Colima, Aguascalientes, Zacatecas, Tamaulipas y Yucatán; el estado con la menor proporción de familias victimizadas por corrupción en el país fue precisamente Colima con 21.8%”.<sup>184</sup>

Porcentaje de familias con víctimas de corrupción, 2008.

Fuente: Gabinete de Comunicación Estratégica [GCE]. La encuesta es representativa en el ámbito estatal [n=16,000], N.C.: 95%; Error: 4.4%. La pregunta fue: “Durante el último año, ¿usted o alguien de su familia ha sido víctima de corrupción?”

Nota: el coeficiente fue calculado con el método de vecinos de primer orden ajustado.

“...el solo derecho penal es insuficiente e inapropiado para combatir la corrupción, se requiere entre otros elementos, fortalecer el compromiso ético mediante la potenciación de los mecanismos internos de adhesión al sistema y promover las fuerzas que sostienen la comunidad”.<sup>185</sup>

MÉXICO.

## I. Régimen Jurídico-Institucional

México es una República democrática, representativa y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y unidos

---

<sup>184</sup> [http://geocrimen.cide.edu/notas/files/geografia\\_corrupcion.html](http://geocrimen.cide.edu/notas/files/geografia_corrupcion.html)-----<http://www.geocrimen.cide.edu/>---24/5/2012

<sup>185</sup> GONZALEZ AMUCHASTEGUI, Jesús. Corrupción, democracia y responsabilidad política, Editores siglo XXI, México, p.80.

en una Federación establecida según los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Estados tienen al Municipio Libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa. En el orden federal, el Supremo Poder de la Federación se ejerce según la clásica división de poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Por otro lado, el Estado Mexicano cuenta con organismos públicos que, por virtud de la función que realizan, han sido dotados de autonomía por la Constitución Federal. Si bien estos organismos no forman parte de los Poderes de la Unión, por su naturaleza pública se encuentran sujetos al marco jurídico aplicable a éstos. Tal es el caso del Instituto Federal Electoral, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del Banco de México. <sup>186</sup>

## II. Agencias Gubernamentales Anticorrupción

### II. a. Secretaría de la Función Pública

- **Ámbito de Funcionamiento:**

La Secretaría de la Función Pública [SFP] es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal responsable de la prevención, detección, determinación y sanción de actos de corrupción al interior de la Administración Pública Federal [APF], aplicando al efecto las disposiciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos [LFRASP], cuyo propósito fundamental es fortalecer la prevención de infracciones administrativas. Dicha Ley otorga a las autoridades nuevos instrumentos jurídicos que les permiten ejercer de manera más eficaz su potestad disciplinaria.

- **Estructura Organizativa:**

---

<sup>186</sup> ORGANISMOS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCION, Informe sobre las agencias estatales de lucha contra la corrupción en el continente americano, Oficina anticorrupción, Serie Estrategias para la transparencia, Argentina, 2009, pp. 87-91.[[http://www.anticorrupcion.gov.ar/politicas\\_08.asp](http://www.anticorrupcion.gov.ar/politicas_08.asp)],26/6/2012.



La SFP cuenta con 32 unidades administrativas y su órgano desconcentrado, el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

• Funciones y Competencias:

Prevención, Control, Investigación y Punición. La SFP posee tanto facultades punitivas como preventivas; las mismas quedan claramente definidas en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo 2008-2012, el cual fija cinco objetivos rectores con sus respectivas líneas estratégicas:

- Prevenir y abatir las prácticas de corrupción;
- Controlar y detectar prácticas de corrupción;
- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad;
- Dar transparencia de la gestión pública y lograr la participación de la sociedad;
- Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio del Inmueble Federal.

La SFP se configura como una instancia de control al interior del Poder Ejecutivo respecto de los recursos financieros, materiales y humanos, que tiene como objetivo detectar y corregir deficiencias de la propia administración.

Asimismo, investiga las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplica las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presenta las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público.

Por otro lado, vigila el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la APF, de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; y atiende las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios y contratos que celebren con dependencias y entidades de la

APF. A su vez, recibe y registra las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos. A estas responsabilidades se suman las relacionadas con la organización y operación del Sistema Profesional de Carrera en la APF y el registro y aprobación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de los diversos organismos.

Para cumplir con su Misión, Objetivos y Estrategias, la SFP se apoya en el marco normativo para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades, incluyendo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Ley del Servicio Profesional de Carrera; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, entre otras.

En el orden normativo, el 31 de julio de 2002, la SFP expidió el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, el cual contiene reglas generales de conducta sustentadas en los principios rectores del servicio público que orientan las acciones para atender, bajo la dirección y coordinación de las instituciones de gobierno, las demandas de la sociedad.

Asimismo, le competen a la SFP, de acuerdo con su reglamento interno, importantes funciones atinentes a la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

Tiene facultades para suscribir convenios con otras dependencias o entidades, y con gobiernos estatales y municipales; formular las estrategias y políticas tendientes a impulsar la participación de la sociedad, así como de las diversas instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras en los objetivos, metas, prioridades y programas de la SFP en materia de integridad y transparencia de la gestión pública y combate a la corrupción; coadyuvar con los sectores privado y social en la instrumentación de estrategias para promover la transparencia y la integridad en dichos ámbitos y sus relaciones con el Gobierno; promover la

producción y difusión de materiales y programas de sensibilización en materia de transparencia, integridad y combate a la corrupción, conforme a la política que establezca la propia Secretaría; fomentar las relaciones institucionales con grupos y líderes de opinión en materia de transparencia, integridad y combate a la corrupción; promover la celebración de instrumentos de coordinación con los sectores público, social y privado en materia de transparencia y combate a la corrupción; así como instrumentar campañas de publicidad y producir los materiales de difusión relativos a sus atribuciones.

En la ámbito de la Secretaría de la Función Pública se encuentra la Unidad de Vinculación para la Transparencia, cuyo objetivo es involucrar a actores clave en la construcción de una cultura de integridad, transparencia y combate a la corrupción, mediante la sensibilización sobre los costos de la corrupción y el papel del ciudadano en su control, la programación de herramientas de apoyo y la coordinación de esfuerzos en el marco de instrumentos internacionales.

- Relación con otros Organismos Públicos:

Se han suscripto Acuerdos de Coordinación entre la Secretaría de la Función Pública y los Titulares de los Gobiernos de 28 Entidades Federativas, para impulsar el Programa “Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y colaboración en materia de Transparencia y Combate a la Corrupción”.

En términos generales, son acuerdos entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Ejecutivo Estatal, por medio de los cuales, se comprometen a realizar acciones conjuntas orientadas al fortalecimiento de los sistemas de control y evaluación de la Gestión Pública Estatal y Municipal.

## II. b. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.

- Ámbito de Funcionamiento:

Esta Comisión [CITCC], creada mediante Decreto Presidencial en diciembre de 2000, es la instancia del Gobierno Federal encargada de coordinar los esfuerzos para dar transparencia a la gestión gubernamental en la Administración Pública Federal.

- Estructura Organizativa:

La CITCC se encuentra integrada por dos Subcomisiones:

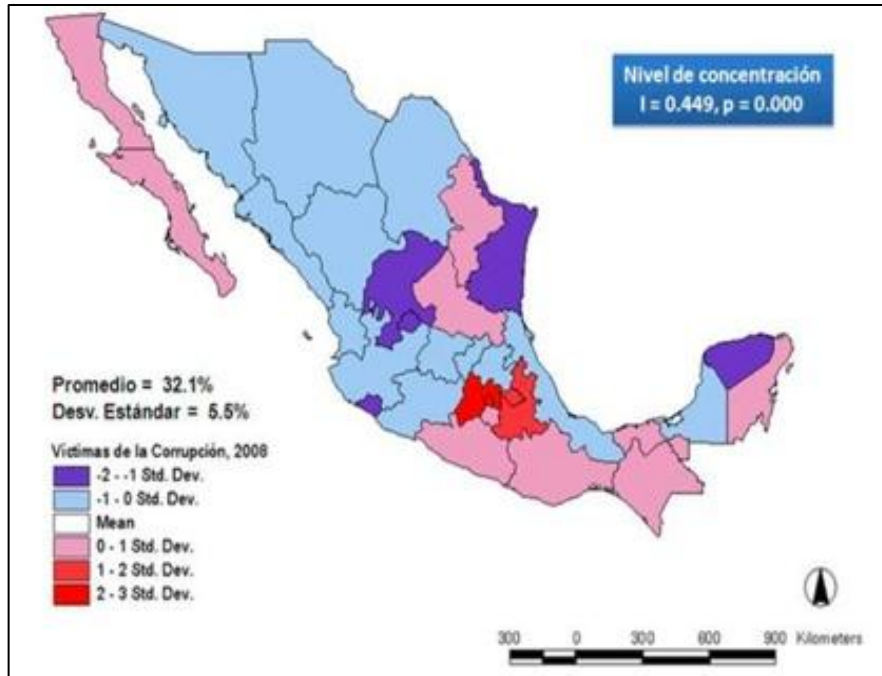
- Subcomisión de Análisis de Índices y Mejora de Trámites.
- Subcomisión de Seguimiento de Convenciones Internacionales.

- Funciones y Competencias:

Prevención

- Establecer lineamientos y acciones concretas en el conjunto de la APF para prevenir la corrupción.
- Analizar y promover reformas para armonizar y fortalecer los instrumentos jurídicos a efecto de aplicar sanciones efectivas y oportunas ante las desviaciones y mal desempeño de los servidores públicos.
- Crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos que se reflejen en el quehacer cotidiano de las instituciones y los servidores públicos.
- Facilitar los mecanismos de información y rendición de cuentas a la ciudadanía, en todos los ámbitos de la función pública.

## Índice de corrupción y buen gobierno<sup>187</sup>



Fórmula para calcular el Índice por servicio:

$$\text{ICBGs} = \frac{\text{Número de veces en los que un servicio se obtuvo con mordida}}{\text{Número total de veces en los que se utilizó el mismo servicio}} \times 100$$

Fórmula para calcular el Índice **general** (35 servicios):

$$\text{ICBGs} = \frac{\text{Número de veces en los que se dio mordida en los 35 servicios}}{\text{Número total de veces que se utilizaron los 35 servicios}} \times 100$$

<sup>187</sup> ÍNDICE NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO, TRANSPARENCIA MEXICANA, Informe ejecutivo, México, 2007. <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>, [26/5/2012].

## Resultados nacionales 2007

Promedio nacional: 10.0

Los 5 trámites con **MAYORES** índices de corrupción

Lugar que ocupa en la tabla	Trámite	Índice
31	Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura	27.1
32	Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo	28.8
33	Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón / sacar su automóvil del corralón	50.1
34	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito	56.2
35	Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos	58.2

### INCBG 2007: Actos de corrupción

- En 2007: 197 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios provistos por particulares. En 2005 fueron 115 millones.
- En 2007, en promedio, las “mordidas” costaron a los hogares mexicanos \$138. En 2005 costaron \$177.
- En 2007, se pagaron más de 27 mil millones de pesos de “mordidas” en servicios públicos por los hogares, en comparación con los 19 mil millones de pesos en 2005.
- Los hogares mexicanos destinaron 8% de su ingreso a este rubro.
- Para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo representó el 18% de su ingreso.

## Resultados nacionales 2007

- El INCBG pasó de 10.1 en 2005 a 10.0 en 2007. La reducción no es significativa.
- 19 entidades federativas mejoraron su Índice entre 2005 y 2007; en las otras 13 entidades el Índice empeoró.
- De los 35 trámites, 20 mejoraron su incidencia, siendo “Evitar que se lleven el auto al corralón” el que registra un mayor descenso [10.1 puntos];
- Mientras que 12 trámites empeoran su incidencia, siendo “Evitar ser infraccionado por un agente de tránsito” el que registra un mayor incremento [6.2 puntos].

## EXTRACTOS DE LA HORA DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA

Elementos que contribuyen al desarrollo de la corrupción.

Se presentan a continuación los diversos factores que propician el desarrollo de la corrupción:

1. Coerción estatal. La coerción puede ser descrita como una causa de corrupción tal como lo señala Philip, quien afirma que se puede definir a un Estado como corrupto cuando la garantía de sumisión a las reglas se obtiene solamente a través de la fuerza o de incentivos materiales. Tal Estado carece de libertad [entendida como autogobierno] y de seguridad. Tampoco goza de una auténtica vida política en tanto no disfruta de un proceso político capaz de movilizar a las personas hacia una concepción homogénea del bien público.

2. Poder. Los funcionarios ocupan una posición de poder frente a grupos privados, y algunos, dependiendo de su jerarquía, poseen mayor discreción que otros. Las prácticas patrimonialistas hacen de los empleos públicos obvias invitaciones a la corrupción, ya que antes del surgimiento de burocracias estatales, los puestos se vendían y compraban de acuerdo a las necesidades del Estado y los deseos de

los particulares. Aquel que ocupaba un puesto poseía amplios poderes discrecionales y administraba la cuestión pública de acuerdo a sus intereses. En la actualidad, muchos burócratas reproducen estas características patrimonialistas.

3. Burocracia. La sistemática sustitución de empleados públicos elegidos meritocráticamente por otros escogidos de manera clientelar es un elemento que degenera los principios de las burocracias estructuradas. Además, la excesiva centralización de funciones y toma de decisiones impide el desarrollo de una gestión pública eficiente y ágil, acorde con los rápidos cambios sociales acaecidos en los últimos años.

4. Ley y justicia. El sistema legal puede contribuir a la corrupción de diversas maneras. En el caso de los países donde la rigidez y el formalismo de la ley son característicos, la corrupción es con frecuencia la única vía posible para acceder al sistema de justicia. Muchos son los procedimientos necesarios y demasiado el tiempo que demandan. Las soluciones en este punto son dos: cambiar el sistema o entrar a negociar con él. La última no es mala a priori, pero sin duda lleva a la corrupción.

5. Regulaciones vagas sobre conflicto de intereses. La razón por la cual este tema es de especial relevancia para tratar la corrupción, se debe a que, en la mayoría de los regímenes, las decisiones de los funcionarios se encuentran limitadas por una vaga noción de interés público que se presta para muchas interpretaciones y deja amplios espacios para que se cometan actos corruptos.

6. Una falsa noción de eficiencia. Algunos investigadores opinan que el soborno representa simplemente la operación de las fuerzas del mercado dentro de los programas estatales y que, dada la necesidad de que el mercado sea eficiente, los sobornos deberían tolerarse. Esta observación es inaceptable.

Los programas públicos pueden verse afectados de manera negativa si los funcionarios gubernamentales asignan los recursos escasos al licitante que ha pagado el soborno más alto, y no al más competitivo.



Por otra parte, los sobornos inducen a los funcionarios a generar condiciones artificiales de escasez, lentitud y trámites innecesarios para presionar su pago.

Los costos reales de una operación entre el Estado y particulares, de una prestación de servicios, de la adjudicación y de la ejecución de una obra de infraestructura se pueden ver completamente alterados por los efectos de la corrupción e inclusive han llegado a ocurrir casos en que los costos generados por el fenómeno han superado el costo real del proyecto. Basta citar casos como el de la Represa del Guavio en Colombia o el proyecto hidroeléctrico Itaipú en la frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil.

La corrupción, lejos de lubricar el sistema termina, por generar costos excesivos que benefician a pocos y afectan negativamente al conjunto en su totalidad: “la mejor decisión individual es la peor grupal.

7. Inlquidad. Generalmente se ha afirmado que la inlquidad es un factor que contribuye a la corrupción.

Este argumento es mucho más válido en países menos desarrollados, en los cuales la redistribución del bienestar y, consecuentemente los derechos universales, son casi inexistentes para la masa. La corrupción suministra, en apariencia, cierta garantía de acceso a aquellos derechos, a través de la compra de servicios y productos que el Estado debería proveer y el desarrollo de actividades informales.

8. Industrialización, emigración y modernización. Con la industrialización, la rápida inmigración hacia las grandes ciudades ha sido una constante. El antiguo campesino, al convertirse en un inmigrante en la sociedad urbana, busca perpetuar las relaciones humanas que él conoce: la amistad, la familia, y, gradualmente, las de la comunidad. La corrupción surge porque con este tipo de inmigraciones, los valores de las diferentes comunidades divergen entre sí, y entre ellas el proceso de comunicación e integración es lento [muchas veces ni siquiera sucede]. Los cambios rápidos siempre crean problemas y los procesos de

adaptación con frecuencia son prolongados en el tiempo y el espacio. En estas circunstancias, la corrupción se convierte en un mecanismo que posibilita la sobrevivencia de los más débiles, a través de una comunicación e integración distorsionadas.

He aquí algunos ejemplos de los grupos que coexisten y las formas de relación entre ellos:

a) Tradición familiar [parentesco]: los intercambios giran en torno al núcleo familiar y la lealtad hacia éste es determinante.

b) Sistema tradicional patrón-cliente: los lazos con el jefe local son fuertes pero la identificación con la comunidad en general es muy débil. El cliente depende del patrón y no siente algún tipo de protección por parte del Estado o la familia.

c) Sistema jefe-seguidor: dos tipos de situación ilustran este sistema: por un lado, el funcionamiento en tiempos normales de las maquinarias políticas en tiempos de elecciones y, por otro lado, el manejo corrupto de los asuntos administrativos de una urbe latinoamericana como Bogotá, Caracas o Lima.

La diferencia con el sistema anterior es que, dada la diversidad de opciones para vincularse con la estructura social, el seguidor o adepto goza de mayor independencia y discreción para decidir a quién se va a adherir.

d) Sistema cívico-cultural o sistema ideal: los ciudadanos no sienten la necesidad de emplear intermediarios influyentes. Existe un fuerte acatamiento de las normas por voluntad propia. El nivel de bienestar económico y social posibilita el desarrollo de una relación igualitaria entre los líderes y sus seguidores. Este es un sistema “ideal” en el cual la lucha contra la corrupción tiene una gran probabilidad de éxito, ya que la ciudadanía está consciente de la amenaza que representa”.<sup>188</sup>

---

<sup>188</sup> TRANSPARENCIA MEXICANA, <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo2.pdf>, [26/5/2012].

“Conforme las personas corruptas se vuelven más sofisticadas, las agencias convencionales encargadas de aplicar la ley tienen menor capacidad para detectar casos complejos de corrupción y entablar acciones judiciales al respecto.

Además, en un sistema donde la corrupción es endémica, los mecanismos convencionales de aplicación de la ley pueden albergar funcionarios corruptos. En años recientes, los gobiernos han intentado mejorar los esfuerzos por detectar casos de corrupción [o al menos han dado esa impresión] mediante la creación de Agencias o Comisiones independientes contra la Corrupción.

[...]

Para poder operar exitosamente, una Agencia contra la Corrupción debe contar con los siguientes elementos:

- apoyo político real en los niveles más altos del gobierno;
- recursos adecuados para poder cumplir con su misión;
- independencia política y operacional para investigar hasta en los niveles más altos del gobierno;
- poderes adecuados para tener acceso a documentación y para interrogar a los testigos;
- leyes accesibles para el usuario [incluyendo la penalización del enriquecimiento ilícito]; y
- una dirección considerada de la mayor integridad”.<sup>189</sup>

Convenciones Internacionales Anticorrupción

Convención Interamericana Contra la Corrupción”<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> TRANSPARENCIA MEXICANA, <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo11.pdf>, [26/5/2012].

<sup>190</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/anticorrupcion/112\\_15427.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/anticorrupcion/112_15427.html), [26/05/2012]

“La Convención Interamericana contra la Corrupción [CICC] de la Organización de Estados Americanos [OEA] es el primer instrumento jurídico regional que promueve y facilita la cooperación para combatir la corrupción entre sus Estados Parte, a través de la asistencia jurídica recíproca y cooperación técnica, la extradición, la confiscación y decomiso de bienes provenientes de actos de corrupción.

#### Objetivos

- Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar, y erradicar la corrupción.
- Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos vinculados con tal ejercicio.

Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE].<sup>191</sup>

“Es un acuerdo a través del cual los países establecen medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den, ofrezcan o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros que participan en transacciones comerciales internacionales, es conocida también como Convención Anticohecho de la OCDE.

#### Objetivos

- Eliminar la competencia desleal generada por gratificaciones extraoficiales.

---

<sup>191</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/anticorrupcion/112\\_9740.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/anticorrupcion/112_9740.html), [26/05/2012]

- Castigar o penalizar a las empresas y a las personas que prometan, ofrezcan, encubran u otorguen pagos a servidores públicos extranjeros, con el fin de favorecer y beneficiar sus negocios.
- Impulsar el intercambio de información y la cooperación jurídica internacional para combatir el cohecho transnacional.”<sup>192</sup>

### Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción [ONU]

“Es un instrumento jurídico global que establece el deber de los Estados Parte de formular, aplicar y mantener políticas contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios de legalidad, integridad, transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. Se firmó en Yucatán, México y por eso se le conoce como la Convención de Mérida.

#### Objetivos

- IX. Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.
- X. Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos.
- XI. Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.”<sup>193</sup>

### CORRUPCIÓN

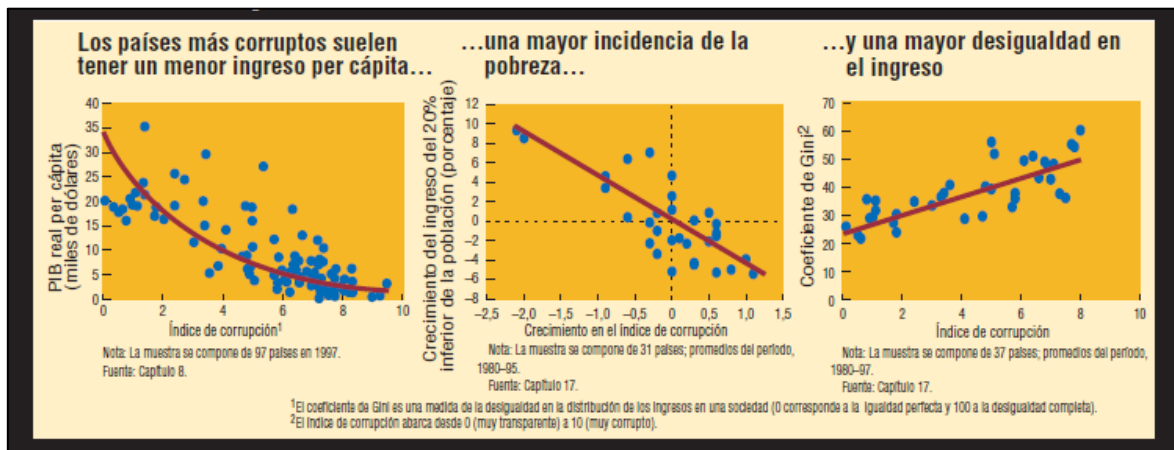
“La corrupción generalizada y la mala gestión de gobierno son un problema grave en muchos países. Reducen los ingresos públicos y producen despilfarro, debilitando así la economía y la confianza del público en las instituciones y sus políticas. El FMI ha promovido el buen gobierno en los países miembros apoyando

<sup>192</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/anticorrupcion/112\\_9740.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/anticorrupcion/112_9740.html), [26/5/2012].

<sup>193</sup> SAT, [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/anticorrupcion/112\\_5464.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/anticorrupcion/112_5464.html), [26/5/2012].

políticas económicas y reformas estructurales que limiten la posibilidad de detraer recursos, fomentando la transparencia en las operaciones financieras del sector público, proporcionando asistencia técnica para mejorar la gestión de los recursos públicos y realizando estudios de política económica.

En un libro publicado recientemente por el FMI [Governance, Corruption, and Economic Performance, edición a cargo de George T. Abed y Sanjeev Gupta, 2002] se incluyen estudios del personal de la institución sobre el impacto de la corrupción en los resultados económicos.”<sup>194</sup>



“Como manifestara en el año 2004 un documento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>3</sup>: “No existe un modelo único para luchar contra la corrupción y aunque existen algunas ‘prácticas aceptables’ que pueden dar ciertos lineamientos, no son aplicables automáticamente al contexto específico de cada país. La historia de los esfuerzos en la lucha contra la corrupción se encuentra colmada de programas que en sus comienzos tuvieron éxito, para verse luego

<sup>194</sup> BAJO LA LUPA, Revista Finanzas & Desarrollo, La corrupción apresa a los países, Fondo Monetario Internacional, Diciembre de 2002, p 109.

amenazados por gobiernos subsiguientes o por crisis económicas y políticas. No hay arreglos rápidos o seguros”.<sup>195</sup>

“LAS ESTADÍSTICA sobre corrupción son con frecuencia cuestionables, pero la información disponible sugiere que esta representa una parte importante de la actividad económica.

En Kenia, el gasto público “cuestionable” observado por el Contralor y Auditor General en 1997 ascendió a 7,6% del PIB. En Letonia, según un estudio reciente del Banco Mundial, más del 40% de las familias y empresas coincidieron en que “la corrupción es una parte natural de nuestras vidas y ayuda a solucionar muchos problemas”. En Tanzania, los datos de un estudio sobre prestación de servicios indican que los sobornos pagados a los oficiales de la policía, empleados de tribunales, servicios tributarios y oficinas de catastro alcanzaron un 62% de los gastos públicos oficiales en esas áreas. En Filipinas, la Comisión de Auditoría estima que se desvían US\$4.000 millones de dólares al año a causa de la corrupción del sector público.

Además, en un estudio del Banco Mundial de 2004 sobre las ramificaciones de la corrupción en la prestación de servicios se señala que una mejora de una desviación estándar del índice de corrupción de la Guía Internacional de Riesgo País genera una reducción del 29% de las tasas de mortalidad infantil, un aumento del 52% del nivel de satisfacción de los beneficiarios de servicios públicos de atención de la salud y un incremento del 30%–60% del nivel de satisfacción del público por las mejoras en las condiciones de las carreteras. En los estudios también se indica que la corrupción perjudica el crecimiento, dificulta la acumulación de capital, reduce la eficacia de la asistencia para el desarrollo, y aumenta la pobreza y la desigualdad de ingresos. p. 40.

La corrupción del sector público es un síntoma del fracaso de la gobernabilidad en un país. En este caso, definimos “gobernabilidad” como las tradiciones e

---

<sup>195</sup> ORGANISMOS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCION, Informe sobre las agencias estatales de lucha contra la corrupción en el continente americano, Oficina anticorrupción, Serie Estrategias para la transparencia, Argentina, 2009, p. 11.

instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país, por ejemplo: el proceso de selección, control y cambio de gobierno, la capacidad del gobierno para formular e implementar eficazmente políticas sólidas y el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.

Definimos “governabilidad” [governance] como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1] el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas [accountability] al público en general; 2] la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3] el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales. Un amplio conjunto de indicadores internacionales informa la discusión sobre las diversas dimensiones de la gobernabilidad.”<sup>196</sup>

En nuestro estudio quiero citar lo que señala el maestro Kaufmann: “ Al respecto cabe decir que la mayoría de las formas de la autoridad se basan en reglas jurídicas o tradicionales: no se obedece a la persona en virtud de sus capacidades individuales sino porque es el portador de un papel social, el detentador de un cargo ...”<sup>197</sup>

“Los datos cualitativos de este tipo son útiles para medir la gobernabilidad.

En primer lugar, en relación con algunos aspectos de la gobernabilidad, éstos son los únicos datos disponibles.

Por ejemplo, en general, para temas como el nivel de corrupción, sólo se dispone de datos cualitativos, aunque, como veremos, algunos nuevos tipos de encuestas

---

<sup>196</sup> ANWAR SHAH Y MARK SCHARTER, Lucha contra la corrupción: Mire antes de dar el salto, Revista Finanzas & Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, diciembre de 2004, p 120.

<sup>197</sup> KAUFMANN, Mathias, *¿Derecho sin reglas?*, los principios filosóficos de la teoría del estado y del derecho Carl Schmitt, Biblioteca de Etica Filosofía del Derecho y Política, Distribuciones Fontamara, tercera edición 1999, p. 174



están comenzando a suministrar mejores indicadores cuantitativos sobre la cuestión.

Además, las percepciones —reflejadas en estas clasificaciones cualitativas— son al menos tan importantes como los datos más objetivos [como las estadísticas oficiales] y en algunos casos reflejan la realidad con mayor acierto. Por ejemplo, en casi todos los países el derecho de propiedad cuenta con garantías legales, y sin embargo existe una gran disparidad en cuanto a su aplicación por parte de los tribunales. Cuando las empresas perciben que los tribunales no hacen respetar estos derechos, buscan otros mecanismos, menos eficientes, para hacer cumplir sus contratos”.<sup>198</sup>

La corrupción no se manifiesta de una sola forma; de hecho, generalmente adopta por lo menos tres formas distintas.

Corrupción menor, administrativa o burocrática. Muchos actos de corrupción son operaciones aisladas de funcionarios públicos que abusan de su cargo, por ejemplo, pidiendo sobornos y comisiones clandestinas, desviando los fondos públicos o concediendo favores a cambio de dádivas personales. A estos actos se les conoce como corrupción menor, aunque conjuntamente puedan comprender un monto importante de recursos públicos.

Corrupción mayor. El robo o uso inadecuado de grandes cantidades de recursos públicos por funcionarios del Estado —generalmente miembros de la élite política o administrativa relacionados con esta— constituye un acto de corrupción mayor.

Tráfico de influencias/captura del Estado. La colusión entre representantes del sector privado y funcionarios públicos o políticos en beneficio propio con frecuencia se denomina captura del Estado; es decir, el sector privado “captura” el aparato judicial, ejecutivo y legislativo del Estado para sus propios fines.

---

<sup>198</sup> KAUFMANN, AART KRAAY Y ZOIDO-LOBATON, Pablo. La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción, Revista Finanzas & Desarrollo, Volumen 37, Número 2, Fondo Monetario Internacional, Junio de 2000, pp. 10 y 11.

La captura del Estado coexiste con la visión convencional [y opuesta] de corrupción, en la que los funcionarios públicos extorsionan o explotan al sector privado para fines personales.

La corrupción también adopta características específicas en cada país; por lo tanto, es fácil que fracasen los enfoques que aplican políticas y herramientas comunes a países en que los actos de corrupción y la calidad de la gobernabilidad varían ampliamente. Es necesario entender las circunstancias internas que fomentan o permiten la corrupción de los representantes públicos y privados.

Si la corrupción está relacionada con la gobernabilidad y ésta se encuentra relacionada con el ejercicio del poder del Estado, los esfuerzos para combatir la corrupción requieren una fuerte capacidad de liderazgo y responsabilidad para tener éxito y ser sostenibles.

¿Qué promueve la corrupción?

Aunque la corrupción varía de un país a otro, es posible identificar algunos factores clave con base a estudios detallados de diversos países. Existen diversas variables para considerar que es lo que promueve la corrupción.

Entre ellas debemos atender al país, su desarrollo, sus condiciones económicas, las políticas monetarias, políticas internas y externas.

¿Cómo formular una estrategia para combatirla?

¿Qué pueden hacer entonces los encargados de formular las políticas para combatir la corrupción? Existen diversos programas en casi todos los países para hacer el combate a la corrupción dependiendo del grado de desarrollo de cada país. Pero en realidad se trata de políticas internas y externas que adopta cada uno de los países.

En efecto:

“La experiencia parece demostrar claramente que la respuesta radica en adoptar un enfoque indirecto e ir a la raíz del problema. Para entender por qué, resulta útil examinar un modelo que divide a los países en desarrollo en tres grandes categorías según el nivel de corrupción: “alto,” “medio” y “bajo”. El modelo además supone que en los países con un nivel “alto” de corrupción la calidad de gobernabilidad es “deficiente”, en los que tienen un nivel “medio”, esta es “regular”, y en los que tienen un nivel “bajo”, es “buena” [véase el cuadro].

Este modelo revela que, dado que la propia corrupción es un síntoma del fracaso fundamental de la gobernabilidad, cuanto mayor sea el nivel de corrupción, menos tácticas demasiado focalizadas en el comportamiento corrupto deberá incluir la estrategia anticorrupción para centrarse más en las características 42 generales subyacentes del entorno de gobernabilidad. Por ejemplo, en entornos en que la corrupción es desenfrenada y el contexto de gobernabilidad tiene graves deficiencias, el apoyo a los organismos anticorrupción y las campañas de concientización tendrá muy probablemente un éxito limitado. De hecho, en contextos en los que la gobernabilidad es deficiente, las agencias anticorrupción tienden a utilizarse inadecuadamente como herramientas de victimización política. Estos tipos de intervención son más apropiados para un entorno con un nivel de corrupción “bajo”, en el que uno puede dar más o menos por sentado que los principios de gobernabilidad son razonablemente sólidos y que la corrupción es un fenómeno relativamente poco importante.

Cuando el nivel de corrupción es alto [y la calidad de la gobernabilidad es proporcionalmente baja], tiene más sentido centrarse en los factores subyacentes de los actos ilícitos en el sector público —por ejemplo, estableciendo un estado de derecho y fortaleciendo las instituciones de rendición de cuentas. La falta de instituciones democráticas [un componente clave de la rendición de cuentas] ha demostrado ser uno de los factores determinantes más importantes de la corrupción. Cuando a principios de los años noventa, Malasia adoptó la “carta de derechos del cliente”, en la que se especifican las normas sobre servicios y las acciones que pueden llevar a cabo los ciudadanos en el caso que los organismos

gubernamentales no las cumplan, contribuyó a una reorientación del sector público hacia la prestación de servicios y a transformar la cultura de gobernabilidad.

En las sociedades en que el grado de corrupción se sitúa entre un nivel alto y bajo, convendría aplicar reformas que suponen un mínimo de capacidad de gobernabilidad, como procurar que los empleados civiles asuman una mayor responsabilidad por los resultados, acercar el proceso de toma de decisiones a los ciudadanos a través de la descentralización y simplificar los procedimientos administrativos. A continuación el cuadro citado:<sup>199</sup>

**No hay un enfoque que sirva para todos**  
 Las políticas eficaces de lucha contra la corrupción reconocen el impacto del entorno institucional más amplio en la corrupción en cada país.

Incidencia de la corrupción	Calidad de la gobernabilidad	Prioridades de la lucha contra la corrupción
Alta	Deficiente	Establecer el estado de derecho; fortalecer las instituciones de participación y rendición de cuentas; establecer la carta de derechos del ciudadano; limitar la intervención del gobierno; implementar las reformas de política económica.
Media	Regular	Descentralizar y reformar las políticas económicas y la gestión pública.
Baja	Buena	Establecer organismos anticorrupción; fortalecer la rendición de cuentas en materia de finanzas; crear conciencia en el público y los funcionarios; fomentar compromisos de lucha contra los sobornos; iniciar juicios de gran prominencia.

**VII. Análisis de la Norma de Aprovechamiento.**

La norma de los aprovechamientos, contenida en el derecho positivo de un Estado, puede estar presente en Leyes y Códigos pero siempre, en cada caso, conservará las mismas características y el mismo destino, pues al ser un ingreso

<sup>199</sup> ANWAR SHAH Y MARK SCHARTER, Lucha contra la corrupción: Mire antes de dar el salto, Revista Finanzas & Desarrollo..., p 124.

no tributario distinto de las contribuciones, el sujeto pasivo será siempre el Estado. Es un instrumento financiero para que el Estado adquiriera recursos.

Este caso es particular, ya que en el derecho no se presenta con facilidad una norma que se contenga en casi todas las legislaciones y posea las mismas características, con los mismos fines.

La norma desde luego es una norma general abstracta e impersonal. Con el carácter distintivo que venimos señalando. Un instrumento financiero.

La norma de los aprovechamientos es distinta de las contribuciones, se hace esa distinción porque en principio puede parecer que conservan las características distintivas de los tributos, al ser una norma que actualiza cuantitativamente un ingreso para el Estado. En caso de que no sea pagado voluntariamente el aprovechamiento comparten las normas del procedimiento administrativo de ejecución del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. El ingreso tiene como destinatario el Estado en sus funciones de derecho público igual que las contribuciones.

La distinción de la norma es que tiene su carácter predominantemente punitivo. Esto es que cuando el sujeto activo de la norma se aparta del deber ser se actualiza la norma del aprovechamiento para sancionar o corregir la dirección de una conducta hacia un ideal de comportamiento que pretende el Estado.

Es por lo anterior que se relaciona la corrupción con los aprovechamientos, por su naturaleza predominantemente punitiva, ante una conducta que se aparta del comportamiento ideal. ¿Ideal para quién? Ideal para el Estado el sujeto pasivo de la relación de aprovechamientos. Trata en casi todos los casos de equilibrar un comportamiento de un ideal de comportamiento y de recursos.

Entonces, por un lado trata de regular conductas que considera ideales. Pretende su equilibrio a través de sanciones o de cuotas económicas que revele una conducta ideal.

No siempre es un carácter punitivo como en el ejemplo de las multas. En ocasiones como el ingreso por juegos y apuestas, es un carácter de corregir la dirección de una conducta, ya que el juego y la apuesta no es una conducta ideal, en un Estado. No es un modus vivendi que contenga una conducta del todo valiosa y es por eso que se dice que se trata de corregir el sentido de una conducta. Con excepción de los aprovechamientos de PEMEX. NO se trata de sancionar por sancionar porque sería absurdo en el sentido de que ¿Cómo es posible que el Estado autorice el juego y la apuesta y por otra parte lo sancione? El juego está previsto en un Estado para regular aquellas conductas que de no regularse, de cualquier forma se harían, es innegable que la conducta del juego es inherente a una sociedad. Luego entonces se trata de permitirlo; sin embargo con la norma del aprovechamiento pretende controlar y corregir la conducta del juego desde el carácter pecuniario del aprovechamiento.

Consideramos que la norma del aprovechamiento es un medio de control en algunas legislaciones, porque precisamente regula el comportamiento del deber ser del sujeto activo de la relación del aprovechamiento. Si excede con mucho su comportamiento, éste siempre será sancionado con una cantidad para impedir la conducta o para corregirla.

En ese sentido estimamos que en cada caso no existe límite para la imposición de las multas y de otros aprovechamientos para el sujeto activo, de tal suerte que podría considerarse como una norma confiscatoria, lo cual no se puede permitir en los regímenes de derecho en progreso, porque es perder el control de un sujeto activo. No existe un registro de un sujeto activo en la comisión de actos que actualicen los aprovechamientos y eso no es un control sobre el deber ser de los sujetos activos.

INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS. GRUPO B.

PEMEX

Para nuestro estudio lo denominaremos B, en relación a la ley de Ingresos de la Federación, ya que bajo dicho rubro se señala B.INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS. En este grupo B, se advierte con mayor claridad la naturaleza jurídica de los aprovechamientos como un instrumento de recaudación financiera del Estado. Es flexible porque su objetivo primario no es el ideal de conducta, no es el instrumento de control. Es la recaudación y el apoyo de las Instituciones para su recaudación.

El primero en importancia es el renglón de PEMEX, que es una empresa paraestatal mexicana.

A los aprovechamientos de igual forma les dan un enfoque mas financiero cuando se trata de ingresos de Petróleos Mexicanos [PEMEX], porque en este supuesto no es que se busque prima facie, como objetivo primario el ideal de la conducta, el sujeto pasivo de la relación en este supuesto, se encarga de la extracción, producción y transformación de hidrocarburos. Sus objetivos son claros. A mayor producción y ventas, mayor recaudación de los aprovechamientos. A menor producción menor recaudación. ¿En que sentido se puede calificar sus conductas? El ideal es que produzca cada vez mas. Para que se recaude mas. Aquí lo ideal es que se actualicen tantos aprovechamientos se puedan. Mas extracción mas aprovechamientos. Por eso es que es importante que se apoye la actividad. La productividad.

Sabemos que son recursos no renovables y que tienen su límite temporal. En este sentido conocemos que este tipo de aprovechamientos está en un proceso de extinción paulatina.

Debemos analizar el tipo de conducta que se persigue en este rubro y si es por excelencia un instrumento financiero. Por otra parte no debemos de perder de vista la incidencia de los ingresos. Este es uno de los rubros en donde existe mayor ingreso por aprovechamientos, de ahí su importancia.

El deber ser de los aprovechamientos de PEMEX, probablemente sea el recaudar la mayor cantidad de ingresos. Aquí advertimos la flexibilidad del concepto, en el que se puede observar que es en realidad un instrumento financiero de recaudación. El ideal es la mayor recaudación.

## COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD

Este tipo de aprovechamientos segundo en importancia de este grupo persigue de igual forma la recaudación en cuanto a la producción de electricidad para el Estado Mexicano, en este supuesto de igual forma no puede asumirse que se trata de buscar regular una conducta de esta empresa. Es de prioridad nacional la producción de energía eléctrica.

A mayor producción de energía y venta, mayor recaudación de los aprovechamientos.

## EL DEBER SER

El deber ser de los aprovechamientos para un Estado en donde no exista corrupción [CERO]. Circunstancia que sabemos es ideal.

El ingreso cuando se iguala a CERO  $E[y]=0$  en un Estado implica que no hubo corrupción y que no se actualizó la norma del aprovechamiento. La conducta es ideal.

En este punto podríamos preguntarnos ¿Qué sucedería en el supuesto que se disminuyera la recaudación de los aprovechamientos en una aproximación al cero? A esta interrogante le merecen varias respuestas:

Desde luego es imposible que la aproximación sea cero por el momento. Pero, si las conductas que actualizan los aprovechamientos se disminuyen podría decirse que los sujetos pasivos se están acercando a un ideal de conducta que persigue el Estado. ¿Qué es o que mas persigue el Estado el ideal de conducta o la recaudación del ingreso.



Si atendemos desde el punto de vista de la Ley de Ingresos de la Federación, podríamos suponer que la recaudación del ingreso. Pero entonces quedaría en segundo término el ideal de conducta.

Hasta aquí podríamos concluir parcialmente que lo que se busca primero es el ingreso. De ahí que podemos afirmar que se trata de un instrumento financiero de recaudación. Advertimos dos variables la recaudación y el instrumento de control.

¿Se mejora la sociedad cuando disminuye el ingreso de la recaudación de los aprovechamientos? La respuesta es afirmativa casi en todos los casos. El ideal de conducta que se persigue es positivo en cuanto al comportamiento. En este punto probablemente el Estado tendría que complementar o desarrollar un instrumento de recaudación adicional para allegarse de recursos.

## SUJETOS DE LA RELACIÓN

En este capítulo no debemos de perder de vista que los sujetos actúan libremente en un ámbito espacial y temporal de validez.

El artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, señala los elementos esenciales de las contribuciones, a saber: Sujeto, Objeto, Base, Tasa o Tarifa. En tratándose de los aprovechamientos no se advierten claramente las partes, pero siempre existe el Sujeto activo, Sujeto Pasivo, la conducta ideal y el aprovechamiento, este último es el monto que se obtiene por la violación de la conducta.

## UBICACIÓN DE LA NORMA DE APROVECHAMIENTO

La norma del aprovechamiento la podemos encontrar en toda la legislación del Estado. Federal, Estatal o Municipal. La única condición es que exista un sujeto activo, un sujeto pasivo una conducta ideal y el monto del aprovechamiento por violación.

## SUJETO ACTIVO

Señalemos algunas de las características que se advierten del sujeto pasivo, el sujeto pasivo es cualquier sujeto que interactúa en el ámbito del Estado y tiene la capacidad de poder violar la norma.

La capacidad del sujeto activo no es específica únicamente que sea mayor de edad, en ejercicio de sus facultades [que no sea discapacitado] al que se le pueda imputar la conducta.

### SUJETO PASIVO

El sujeto pasivo es el Estado en todas sus modalidades: Federación, Estados o Municipios. Actuando en ejercicio de su soberanía.

### CONDUCTA IDEAL

Lo que persigue el aprovechamiento es una conducta ideal, que se respete la conducta que se pretende. Dirigir un comportamiento o una serie de comportamientos. La conducta ideal siempre se persigue en una conducta de aprovechamientos, ya que como se advierte es un mecanismo rector del deber ser. El deber ser siempre está presente. El deber ser es el objetivo principal.

### CUANTÍA DEL APROVECHAMIENTO

La cuantía del aprovechamiento está contenida en cada uno de los supuestos de las normas de aprovechamientos. En cada caso existe una variación.

### DESTINO DEL APROVECHAMIENTO

Como en la ley de Ingresos de la Federación se indica, es un ingreso no tributario, no existe obligación de contribuir con el gasto público. Sin embargo, el destino principal son los ingresos de la Federación. No existe la obligación en principio pero se destina al gasto. En algunos supuestos se contempla que debe de regresar a la fuente generadora.

## VIII. Análisis de la Actualización en diversos supuestos

Una vez analizados los conceptos de aprovechamientos y corrupción, es necesario aplicar la fórmula en los casos significativos que representan por excelencia los aprovechamientos: las multas, los intereses, los gastos de ejecución, devoluciones, juegos y sorteos.

### VIII. 1 MULTAS

Uno de los aprovechamientos que se actualizan frecuentemente son las multas. Se identifican en diversas legislaciones. Reitero algunas definiciones de la corrupción, señalan que cuando el sujeto pasivo se aparta del deber ser y actualiza por acción u omisión alguna norma, comete un acto corrupto. Este último concepto entendido como el acto que se aleja del deber ser [sic] y no como el acto de cohecho que se comete generalmente ante las autoridades.

Verbi gratia, un sujeto pasivo vulnera la norma, en el supuesto de un semáforo. Primero las circunstancias internas en las que decide si se pasa el semáforo, el deber ser ordena que no. Una vez que se pasa el semáforo se actualiza la norma del aprovechamiento, un agente de tránsito lo detiene; en este punto la norma de aprovechamiento se encuentra actualizada y de igual forma la corrupción se actualizó en ese sentido. Pero finalmente el sujeto pasivo en atención a sus condiciones económicas decide que es incapaz de pagar el aprovechamiento y como alternativa propone al agente otro diverso acto de corrupción, en ese momento todavía más se incrementa la corrupción. En un primer momento el acto se aparta del deber puede ser por varias razones, en este momento el Estado tiene todo el derecho al cobro del aprovechamiento, pero en el caso de que se le pague al agente de tránsito la recaudación del aprovechamiento disminuye, ya que ese dinero no llegaría al ingreso del Estado. En este caso se demuestra la fórmula  $E[y] = a - bD$  en donde claramente existe una relación negativa entre los aprovechamientos y la recaudación si la corrupción llega al segundo momento en el que tampoco se quiere pagar la propia multa.

## Multa por Licitación

En el caso de las multas por licitación, se actualizan cuando el sujeto activo participa en la licitación con las bases de la licitación. Este sujeto activo si no respeta cabalmente las condiciones del concurso y vulnera alguna de las condiciones se le puede sancionar con no participar en la licitación y en su caso con se acreedor a una multa, esta multa puede variar. Aquí una vez actualizado el aprovechamiento difícilmente el Estado dejará de recaudar.  $E[y]=a-bD$ , en donde en este ejemplo únicamente se advertirá  $E[y]=a$

### **Fórmula $E[y] = a - bD$**

Por lo tanto nuestro modelo toma la siguiente expresión:  $E[y] = a - bD$

Donde,

$E$  es el valor esperado de la recaudación por aprovechamientos  $[y]$ .

$[a]$  es el valor de los aprovechamientos que realmente se esperan; esto es, los que se actualizan jurídicamente. El signo negativo  $[-]$  mide la relación negativa entre corrupción y aprovechamientos.

$[b]$  indica el efecto de la corrupción.

$[D]$  indica la presencia o ausencia de la corrupción [variable Dummy] esta toma el valor 1 cuando se comete el acto de corrupción y 0 cuando no se comete.

En la fórmula anterior,  $b$  siempre es  $< a$

El deber ser es  $E[y]=0$ , cuando no se actualizan los aprovechamientos.

$E[y]$  es una variable en potencia que espera un resultado ideal por la actualización de los aprovechamientos  $[a]$ . La norma de los aprovechamientos es una norma general, abstracta e impersonal, que necesita ser actualizada con la conducta del sujeto activo de la norma de aprovechamientos.

## IX. Balanza en los aprovechamientos.

“[...] implica siempre efectos redistributivos: la elección de los objetos imponibles, los métodos de exacción y de los gastos a realizar, se produce siempre en base a un criterio que no puede desentenderse, al menos en parte, de la influencia de las fuerzas sociales que actúan dentro del Estado en una época histórica determinada”.<sup>200</sup>

## VIII. 2 INDEMNIZACIONES

En el caso de las indemnizaciones, se trata de que cuando el Estado recauda por concepto de indemnizaciones, es cuando se resarce el daño causado por una serie de actos cometidos en contra de sus intereses.

En este supuesto si se cuida un ideal de conducta. El objetivo principal es la reparación del daño y en segundo es cuidar que los sujetos pasivos de la relación no vulneren o produzcan un menoscabo en el patrimonio. En efecto en este caso la fórmula tiene aplicación  $E[y] = a - bD$ .

Veamos la actualización de la fórmula. El estado sigue siendo el sujeto activo  $E[y]$ . En este supuesto quiere la reparación del daño sufrido, ya se actualizó la hipótesis, el estado merece una cantidad de dinero. Simplemente es la reparación del daño.

Por otra parte, el sujeto activo [a] actualizó la norma del aprovechamiento le provocó un daño al estado que merece una indemnización, en una cantidad cierta y determinada. Tiene que pagar. En este supuesto es difícil que actualice la variable Dummy y que se produzca como resultado un cero. Verbi gratia, el Estado celebra un contrato de financiamiento para determinado objetivo, si el sujeto pasivo [a] incumple en ese supuesto se determina que existe una indemnización. Aquí es muy difícil que la variable Dummy se actualice en [1] para que el acto de corrupción se aproxime a cero es decir:

---

<sup>200</sup> CARRETERO PEREZ, Adolfo. Derecho Financiero... p. 15.

Ejemplo.

El ideal es que se recaude 6 pesos por concepto de indemnización sin embargo si se actualice la variable de la corrupción difícilmente se logrará la recaudación.

$$E[y]=6-6[1]$$

$$E[y]=0$$

### VIII. 3 Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En este supuesto el estado pretende la participación en todos aquellos establecimientos o sorteos en los que se recaba una cantidad de dinero y se establecen reglas generalmente de azar para la entrega de los premios.

El estado pretende como instrumento de recaudación una cantidad de dinero en la participación de cada uno de los supuestos. Aquí de igual forma se demuestra que es un instrumento financiero. Como medio de control de la conducta establece un parámetro cierto ingreso en cada caso para regular los excesos. Nos parece que de alguna forma se trata de limitar los ingresos de casinos y sorteos.

Actualicemos las variables: El Estado  $E[y]$  pretende que en cada uno de los Juegos y sorteos se le participe de una cantidad de dinero. En todos y cada uno de ellos. Que sean registrados para su validez y que se aplique la cuota de aprovechamientos.

El sujeto pasivo a cuando juega o entra a algún sorteo, actualiza el supuesto de los aprovechamientos, independientemente del resultado. Aquí la relación es perfecta  $E[y]$  se actualiza cuando a juega y el estado debe recaudar. En este supuesto difícilmente se va a dar un resultado de corrupción, ya que las comisiones actualmente son estrictas en regular cuando existen actividades , a menos que los casinos o los sorteos sean clandestinos. Por tanto  $-b[D]$  difícilmente restará la recaudación del ingreso por aprovechamientos en el Estado. Podemos decir que este rubro de los juegos y sorteos es un rubro ideal de los

aprovechamientos difícilmente el sujeto pasivo de la relación se apartará del deber ser.

VIII.3 Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.

En este rubro de aprovechamientos el estado E[y] siempre actualiza su cuota por aprovechamientos cuando los gobernados utilizan las vías generales de comunicación que estén concesionadas o las empresas de abastecimiento de energía eléctrica de la Federación.

El sujeto pasivo de la relación, a . Siempre que esté en el supuesto de utilizar las vías generales de comunicación. En este ejemplo es cuando se pagan los peajes. Difícilmente el sujeto pasivo de la relación de los aprovechamientos se volará la caseta y dejará de pagar el aprovechamiento.

En diversa ocasión discutimos sobre este supuesto. ¿Qué sucedería si un vehículo deja de pagar la caseta y continúa adelante? ¿Es un acto delictivo? La respuesta es no. Esta persona dejó de pagar el peaje y dejó de pagar el aprovechamiento. Podrá ser sancionado además con diversas multas administrativas. Una vez que lo detenga el agente de tránsito. Pero es mucho más sencillo pagar el peaje.

Aquí la corrupción podría actualizarse en ciertos supuestos que el Estado no recaude a su favor.

Como instrumento de recaudación si es efectivo, ya que existe mucho control. Como medio de control de la conducta de igual forma regula un control sobre todas aquellas personas que utilizan las vías generales de comunicación. Observe cuando todos los vehículos se detienen por ejemplo cuando se trata de pagar el peaje.

VIII.4 Servicios de Vigilancia Forestal.

En este supuesto se actualiza cuando el estado otorga los recursos para cuidar, vigilar proteger y fomentar la reproducción de dichos recursos renovables. El sujeto activo el estado utiliza como instrumento financiero la recaudación sobre los presupuestos que otorga para la vigilancia de dichos recursos. Como sujetos pasivos somos todos aquellos que utilizamos los parques y bosques. En este supuesto es casi nula la actualización de un supuesto de corrupción para que se disminuya el ingreso y la recaudación por aprovechamientos.

#### VIII. 5 PEMEX

Este es un supuesto que reviste particular importancia ya que es el de mayor incidencia para el Estado Mexicano como instrumento de recaudación. No resulta muy afortunado que el Estado se vea en la necesidad de recaudar a través de los recursos no renovables, ya que con el tiempo dichos recursos se verán mermados y desde luego provocará que se implementen nuevos instrumentos de recaudación para compensar su pérdida en detrimento de la economía de los sujetos pasivos de la relación.

Aquí el estado le es de prioritario interés que recaude la mayor cantidad de dinero posible cuando se enajenan los hidrocarburos. A mayor producción y ventas mayor recaudación. El papel del precio del petróleo incide en forma importante. Es uno de los rubros en donde se refleja el incremento o disminución del producto interno bruto del país.

Probablemente solo veamos la corrupción en la asignación de los programas para exploración y refinación, cuando la asignación depende de ciertas condiciones . Sin embargo el ingreso por la producción, refinación y venta de hidrocarburos incide en forma directa en la recaudación de ingresos por aprovechamientos.

Esta actividad es prioritaria para el país y es necesaria para el desarrollo de diferentes, actividades en el área de energética. Aquí incide de manera importante para los efectos fiscales y financieros de un país. Podemos aseverar que tenemos un tema que debe de atenderse en forma prioritaria.



## VIII.6 CUOTAS COMPENSATORIAS.

Las cuotas compensatorias, son aquellas cuotas que como su nombre lo indican son para que en materia aduanera se compensen los precios de los productos que ingresan al país en protección del mercado interno. Esto quiere decir que es protección del sujeto pasivo de la relación de los aprovechamientos. En ocasiones, se trata de áreas estratégicas en los que diversos países tienen la capacidad de producción a costos mucho mas bajos que los nacionales y que esto perjudica a los productores nacionales ante la incapacidad de producir a tales precios.

Podemos cuestionar si las cuotas compensatorias son en realidad aprovechamientos. Por el origen que tienen las propias cuotas y puede poner a discusión si en realidad son cuotas compensatorias. Parecería para algunos que se trata de forzar un concepto que no nació como aprovechamientos y ahora se trata de encuadrar en dicha norma que no nació de dicha forma.

**“CUOTAS COMPENSATORIAS DETERMINADAS POR LAS AUTORIDADES ADUANERAS AL LIQUIDAR IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR. SU IMPUGNACIÓN SE RIGE POR LA LEY ADUANERA QUE ESTABLECE COMO OPTATIVO EL AGOTAMIENTO DEL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.”<sup>201</sup>**

---

<sup>201</sup> [J]; 9a. Época; 2a. Sala; Semanario Judicial de la Federación, S.J.F. y su Gaceta; XXIV, Octubre de 2006; Pág. 333

## **CONCLUSION A LOS SUPUESTOS DE LA HIPOTESIS**

Después de lo anterior, nos atrevemos a acercarnos a lo siguiente:

### **DEFINICION**

“Los aprovechamientos son un instrumento de recaudación de ingresos para el Estado. Es un instrumento conformado por un conjunto de normas jurídicas de igual naturaleza. Son un medio de control de conductas ideales que el Estado persigue conforme a sus intereses en protección de los sujetos pasivos. Son flexibles.”

Características de la definición:

Son un instrumento de equilibrio para dicho Estado.

Es un medio de control en muchos casos.

Es una norma que se proyecta anualmente, para ser recaudada y evaluada dentro de un año de conformidad con al Ley de Ingresos de la Federación.

### **NATURALEZA JURIDICA**

Son normas que persiguen como objetivo primero la recaudación y un ideal de conducta que señala el Estado.

### **IMPACTO FISCAL Y FINANCIERO.**

Son un instrumento complementario de los impuestos, persiguen la recaudación de ingresos para el Estado.

Revisten particular importancia en la recaudación de ingresos para el Estado después de los impuestos. Sin embargo, son esenciales actualmente.

### **CONCLUSION.**

A partir del análisis de los conceptos de corrupción y aprovechamientos se pudo medir la relación que existe entre ambos conceptos.

En ese sentido, los aprovechamientos y la corrupción se representaron en variables, una cuantitativa [los aprovechamientos] y una cualitativa [la corrupción] advertimos sin embargo que, ésta última de igual forma se representa en un valor [cuantitativo] que puede ser variable en cada caso, con un valor siempre menor al valor real del aprovechamiento, porque este valor siempre depende de la capacidad económica del sujeto activo al momento de cometer el acto de corrupción, que desde luego jamás excederá de el valor del aprovechamiento.

Por lo anterior podemos sostener que es válida la fórmula  $E[y = a-bD]$ , siempre y cuando  $b < a$ .

Se hizo un análisis estadístico, para sustentar la ecuación, en donde advertimos, la relación negativa entre estas variables. Siempre se presentó la relación negativa. Ya que en ninguno de los supuestos se presentó el caso contrario.

Con esto se demuestra que el sujeto activo de la norma de los aprovechamientos, siempre obedece a satisfacer un interés particular, cuando se actualice el supuesto de aprovechamientos. La capacidad económica del sujeto activo, siempre se ve involucrada en la fórmula. Es un factor indispensable, para la existencia de la relación entre estas variables.

Este fenómeno puede atacarse de origen si en la propia norma, se plantean supuestos para disuadir al sujeto activo de no cometer actos de corrupción, que beneficien relativamente sus intereses particulares, en el inmediato plazo. Porque el ser un sujeto de actos de corrupción, lo perjudican en lo colectivo al mediano y largo plazos, porque como señalamos el Estado no cumple con sus funciones de seguridad, buen gobierno, infraestructura, desarrollo económico, etc.

Se ejercitaron diversos planteamientos para advertir el fenómeno de la corrupción y se concluye que siempre es mejor medidas preventivas en un momento anterior al ejercicio de la norma. Porque en un momento posterior ya no existe una

recaudación igual, siempre existirá un déficit. Nunca se recauda en ningún ejercicio de ningún Estado, una cantidad igual a la presupuestada al valor real, en nuestra fórmula el valor de [a].

Por lo anterior se concluye que el Estado debe vigilar por el cumplimiento de la norma de aprovechamientos, ya que esta tiene predominantemente un contenido punitivo, sin embargo, el diverso contenido está orientado al deber ser.

Se deben proponer mayores programas para el cumplimiento de la norma del aprovechamiento. Esto porque tendría un mayor impacto social, en beneficio de la propia sociedad. Lo anterior, en cursos de capacitación para las propias autoridades que aplican la norma.

Podemos afirmar que efectivamente se trata de un tema novedoso. La principal dificultad que representó elaborar este documento de trabajo fue acercarnos a una definición precisa sobre el concepto jurídico de aprovechamientos, sin embargo, a partir de las reflexiones que se generaron con base en la información recabada sobre corrupción y aprovechamientos y la relación existente entre ambos conceptos, podemos sostener que, en esencia, la norma jurídica que regula el concepto del aprovechamiento tiene un carácter predominantemente económico, pues busca la recaudación de ingresos a partir de conductas que se apartan de un ideal que pretende el estado. Entendidas en ciertas circunstancias como actos corruptos, que se apartan del deber ser. Por lo que se refiere a la corrupción, afirmamos que esta siempre es el hecho generador de la norma de los aprovechamientos y que en ambos casos el Estado debe ser siempre el responsable de evitar que se actualice la norma del aprovechamiento.

Por lo anterior, concluimos que la relación entre aprovechamientos y corrupción es en principio una relación positiva y, en segundo momento, puede llegar a convertirse en una relación negativa, por lo que hace a su recaudación.

Regresando a las conclusiones, la naturaleza jurídica de los aprovechamientos quedó acotada, pese a los problemas en principio sobre su campo. Lo anterior,

porque resultaba complicado realmente ubicar si tenía la calidad de impuesto o si en realidad era un impuesto. Esto porque nace a partir de la definición del Código Fiscal de la Federación en su artículo tercero. Esto es ¿Cómo es posible que un instrumento financiero? Tenga en principio por reserva de Ley, un nacimiento en un Código Fiscal, relativo al fiscus. A la hacienda.

Otro de los problemas es que comparte normas para su tratamiento y ejecución en el propio Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Sin embargo, en el desarrollo se observó que aunque comparten normas relativas a lo sustantivo y a lo adjetivo de los impuestos, por fuimos discurriendo su naturaleza jurídica, como se advierte de la propia definición.

En efecto, los aprovechamientos son distintos de las contribuciones.

Efectivamente, su naturaleza es totalmente distinta aunque su principio de reserva tenga el mismo tratamiento, en la Cámara de diputados. Son normas de carácter, general, abstracto e impersonal. Pero medularmente son normas financieras para el Estado, que le otorgan a este un Instrumento de recaudación muy importante, para allegarse de recursos necesarios para cumplir con sus objetivos.

¿Cómo inciden los aprovechamientos en el Estado? Los aprovechamientos inciden en el ingreso de la Ley de Ingresos de la Federación como uno de los rubros de tercer lugar en importancia después de los aprovechamientos.

Pero resultó importante analizar la naturaleza de este instrumento porque a partir de acotar el tipo de norma que es se refleja el tipo de fenómeno que se presenta en los ejercicios.

Observamos que al ser un impuesto en el que se determine que su recaudación es por un período de un año, es un instrumento anual. La propia Ley de Ingresos de la Federación, limita muy poco a los resagos de la recaudación de los aprovechamientos. Si lo permite, pero solo en algunos casos.

Su análisis anual permite ir evaluando si existió un incremento en la recaudación en relación al año anterior, porque existe una proyección que es anual. La proyección presupone una esperanza a la recaudación, con el fundamento de los diversos supuestos que se vienen actualizando y que son reales. Recordemos que todas las normas son susceptibles de actualizarse, porque es una característica de la norma el que se puedan actualizar las normas. Si la norma no se pudiera actualizar no sería una norma jurídica.

Después de analizar la susceptibilidad de la actualización se actualiza generalmente conforme a la proyección de un año. Su actualización, genera la obligación instantánea para allegarse de recursos en el término inmediato.

Acotemos, entonces los aprovechamientos. Podríamos comentar sin aseverar que los aprovechamientos tratan de ser anualizados.

Advertimos y por eso el título de la tesis que efectivamente son un instrumento de recaudación del Estado. Es un instrumento financiero.

Atienden básicamente a dos necesidades la necesidad de recaudar, primero. Y de igual sirven como un instrumento de control. Tercero, como un instrumento de valoración del fenómeno de participación de los sujetos pasivos en la relación tributaria.

¿Porque decimos que inciden diversas variables en el concepto de los aprovechamientos?

Por el tipo de conducta que persigue y que regula, desde luego después de su recaudación, que ya dijimos.

Regula como medio de control y de equilibrio cierto tipo de conductas. En ocasiones cuando el precio es muy bajo el Estado lo considera injusto para sus intereses y aplica cuotas compensatorias. Es un Estado regulador. En otras ocasiones cuando las multas se ven actualizadas aplica sanciones económicas para dichas infracciones a cierto tipo de conductas como medio de control. En

otras circunstancias solo esta presente el Estado como medio de control y como recaudación.

¿Como incide en el Estado Mexicano? Porque decimos que es un instrumento de recaudación esencial en la recaudación de ingreso. El Impacto es esencial para las funciones del Estado Mexicano.

La corrupción es la conotación que le dimos a los aprovechamientos como aquella conducta atípica en el que el sujeto activo de la relación se apartó del deber ser para ser sancionado o controlado, desde luego no en todos los casos se da pero es en el ejemplo de las multas representativo.

## Bibliografía.

- <sup>1</sup> KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, Trad. Eduardo García Máynez, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2da ed., 1995, pp. 215 y 216.
- <sup>2</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado, Décimoprimer edición, Ed. Porrúa, México, 1990, p. 167.
- <sup>3</sup> Ibidem, 169.
- <sup>4</sup> Ibidem, p. 453.
- <sup>5</sup> Ibidem, p. 454.
- <sup>6</sup> SANCHEZ GONZALEZ, José Juan. Administración pública y reforma del Estado en México. Premio Anual de Administración Pública 1997, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, p. 32.
- <sup>7</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, Novena edición, Ed. Porrúa, México, 2004, p. 281.
- <sup>8</sup> BODIN, Jean. Los Seis Libros de la República, Tercera edición, Ed. Tecnos, España, 1997, pp. 97 y 98.
- <sup>9</sup> HOBBS, Thomas. Leviatán, Ed. Publicaciones Cruz O.S.A., México, 1981, p. 15.
- <sup>10</sup> Ibidem, p. 96.
- <sup>11</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. El Contrato Social o Principios de Derecho Político, Tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1974, p. 8.
- <sup>12</sup> Ibidem, pp. 10 y 11.
- <sup>13</sup> Ibidem, p. 14.
- <sup>14</sup> Ibidem, pp. 48 y 52.
- <sup>15</sup> GONZALEZ, Héctor. Teoría Política, Séptima edición, Ed. Porrúa, México, 1989, p. 332.
- <sup>16</sup> MOUSKHELLI, Michel. Teoría Jurídica del Estado Federal, Traducción por Armando Lázaro y Ros, Ed. Editora Nacional, México, 1981, p. 212.
- <sup>17</sup> JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado, Ed. Albatros, Argentina, 1976, p. 356.
- <sup>18</sup> GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política, Ed. Porrúa, México, 1982, p. 345.
- <sup>19</sup> HELLER, Herman. La soberanía: contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1965, p.168.
- <sup>20</sup> HELLER, Herman. La soberanía: contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1965, p. 97.
- <sup>21</sup> MADRID HURTADO, Miguel de la. Constitución, Estado de Derecho y Democracia, Serie Doctrina Jurídica número 187, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, pp. 152 y 153.
- <sup>22</sup> GONZALEZ URIBE, Teoría..., p. 49.
- <sup>23</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Teoría... p. 550.
- <sup>24</sup> XIFRA HERAS, Jorge. Curso de Derecho Constitucional, Tomo II, Ed. Bosch, México, 1962, p. 445
- <sup>25</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Teoría..., p. 550.
- <sup>26</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Teoría... p. 551.
- <sup>27</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Teoría... p. 553.
- <sup>28</sup> ARMENTA LOPEZ, Leonel Alejandro. La forma federal del Estado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: VARIOS, Núm. 73, Primera edición: 1996, Primera reimposición: 2005, DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México, México, Distrito Federal, pp. 30-37.
- <sup>29</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, [coordinadora]. Derecho Financiero, Primera Edición, Ed. McGraw-Hill, México 1997, pp. 16 y 17.
- <sup>30</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. [coordinadora]. Derecho Financiero, ... p10, 11 y 13.
- <sup>31</sup> SAINZ DE BUJANDA, Fernando. Hacienda y Derecho, Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, p. 12.
- <sup>32</sup> CARRETERO PEREZ, Adolfo. Derecho Financiero, Ed. Santillana, Madrid, 1968, p. 11.
- <sup>33</sup> MENDEZ MORENO, Alejandro y otros. Derecho Financiero y Tributario. Lecciones de Cátedra, Segunda edición, Ed. Lex Nova, España, 2001, p. 39.
- <sup>34</sup> MIJANGOS BORJA, Luz María en Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Financiero, Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz [coordinadora], Ed. McGraw-Hill Interamericana editores, S. A. de C. V., México, 1997.
- <sup>35</sup> GARCIA LOPEZ-GUERRERO, Luis. Derechos de los Contribuyentes. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 8.
- <sup>36</sup> De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1978, pp. 6 y 7.
- <sup>37</sup> Ibidem, p. 5.
- <sup>38</sup> MUSGRAVE, Richard A. , Hacienda Pública Teórica y Aplicada, Quinta Edición, Ed. Mc Graw Hill, México, 1992, pp. 7 – 15.
- <sup>39</sup> ARCHILLE DONATO, Giannini. Instituciones de Derecho Tributario, Séptima edición, Ed. Madrid, España, 1957. p. 4.
- <sup>40</sup> Ibidem..., p. 3.
- <sup>41</sup> SAINZ DE BUJANDA, Hacienda y Derecho..., p. 11.
- <sup>42</sup> SANCHEZ MIRANDA, Aplicación Práctica... pp. 15 y 16.
- <sup>43</sup> JIMENEZ GONZALEZ , Antonio. Lecciones de Derecho Tributario, Ed. ECAFSA, México, 2000, p.157.



- <sup>44</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela. Derecho Financiero Público, Segunda edición, Ed. McGraw-Hill, México, 2000, p.118.
- <sup>45</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 6.
- <sup>46</sup> SERRA ROJAS, Derecho Administrativo..., p. 4.
- <sup>47</sup> Ibidem, p. 4.
- <sup>48</sup> SAINZ DE BUJANDA, Hacienda y Derecho... p. 12.
- <sup>49</sup> CARRETERO PEREZ, Adolfo. Derecho Financiero, Ed. Santillana, Madrid, 1968, p. 15.
- <sup>50</sup> DE LA GARZA, Derecho Financiero Mexicano... pp. 6 y 7.
- <sup>51</sup> SAINZ DE BUJANDA, "Hacienda y Derecho, Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo". ... p. 12.
- <sup>52</sup> CARRETERO PEREZ, Adolfo. Derecho Financiero... p. 15.
- <sup>53</sup> ARCHILLE DONATO, Instituciones de Derecho Tributario..., p.3.
- <sup>54</sup> ARCHILLE DONATO, Instituciones de Derecho Tributario... p.3.
- <sup>55</sup> Delgadillo Gutiérrez, Héctor. Principios de Derecho Tributario, Segunda edición, Ed. PAC, México, 2005, p.64.
- <sup>56</sup> Rodríguez, Martín José y Usue, Guillermo. Derecho Tributario General, Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, p.9
- <sup>57</sup> ARCHILLE DONATO, Instituciones de Derecho Tributario... p. 7.
- <sup>58</sup> RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal, Oxford, México, 2005, p.72.
- <sup>59</sup> VERGARA NAVA, Silvano. La utilidad de la filosofía del derecho en el derecho tributario, Ed. Porrúa, México, 2009, p. 102.
- <sup>60</sup> PUGLIESE, Mario. Derecho Financiero, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1939, p. 22.
- <sup>61</sup> BERLIRI, Principios de Derecho Tributario, Volumen I, Ed. de Derecho Financiero, Madrid 1964, p. 20.
- <sup>62</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz [coordinadora]. Derecho Financiero, Primera Edición, Ed. Mc Graw-Hill, México 1997, p.10.
- <sup>63</sup> DE LA GARZA, Derecho Financiero... p. 26.
- <sup>64</sup> RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal, Segunda edición, Ed. Oxford, México, 2004, p. 3.
- <sup>65</sup> ARCHILLE DONATO, Giannini. Instituciones de Derecho Tributario... p.3.
- <sup>66</sup> CARRETERO PEREZ, Adolfo. Derecho Financiero, Ed. Santillana, Madrid, 1968, p. 15.
- <sup>67</sup> SANCHEZ MIRANDA, Arnulfo. Aplicación Práctica del Código Fiscal, Segunda Edición, Ed. ECAFSA, México, 1998, p. 16.
- <sup>68</sup> GARCIA MAYNES, Eduardo. Algunos Aspectos... p. 138.
- <sup>69</sup> ARCHILLE DONATO, Giannini. Instituciones de Derecho... p. 2.
- <sup>70</sup> SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro A. Curso Elemental de Derecho Tributario, Segunda edición, Ed. ISEF, México, 2007, p. 56.
- <sup>71</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela. Derecho Financiero Público... pp.16 y 17.
- <sup>72</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésima edición, Ed. Porrúa, México, 1993, p. 324.
- <sup>73</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Trigésima novena edición, Ed. Porrúa, México, 1990, p. 318.
- <sup>74</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho constitucional Estatal, Ed. Porrúa, México, 1988, p. 227.
- <sup>75</sup> LAUFENBURGER HENRY. Finanzas Comparadas, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1951, p. 23.
- <sup>76</sup> ORRANTIA ARELLANO, Fernando A. Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 55.
- <sup>77</sup> Ibidem, p. 56.
- <sup>78</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela. Derecho Financiero Público..., p. 20.
- <sup>79</sup> NAVA ESCUDERO, Oscar y Ortega Maldonado, Juan Manuel. Derecho presupuestario [Temas selectos], Ed. Porrúa, México, 2006, pp. 26 y 27.
- <sup>80</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz [coordinadora]. Derecho Financiero... p. 11.
- <sup>81</sup> Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículo 107, Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.
- <sup>82</sup> CORTINA, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México, Ed. Porrúa, México, 1977, p. 61.
- <sup>83</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. Glosario Jurídico Administrativo, Ed. Iure, México, 2004, p. 64.
- <sup>84</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición, Madrid, 2001, p. 189.
- <sup>85</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela. Derecho Financiero.... p.20.
- <sup>86</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz [coordinadora]. Derecho Financiero, McGraw-Hill Interamericana editores, S.A. de C.V., México, 1997, pp. 150 y 151.
- <sup>87</sup> ARRIJOJA VIZCAINO, Adolfo. Derecho Fiscal..., p. 84.
- <sup>88</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela. Derecho Financiero..., pp. 18 y 19.
- <sup>89</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús y Rojas Yáñez, Jorge. Derecho Tributario Mexicano, Ed. Trillas, México, 1999, p. 39.
- <sup>90</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal I, Colección textos jurídicos, Ed. IURE Editores, México, 2007, p. 147.
- <sup>91</sup> RAMOS RUVALCABA, María Simona. Naturaleza de los Ingresos Previstos en los artículos 318 y 319 del Código Financiero del Distrito Federal, Revista Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, No. 2, 4ª Época, diciembre de 2005, pp. 115- 122.
- <sup>92</sup> MARTINEZ LOPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano, Ediciones Contables y Administrativas, México, 1976, p. 31.
- <sup>93</sup> <http://www.senado2010.gob.mx>
- <sup>94</sup> Código Fiscal de la Federación, Artículo 3º, Publicado en el Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1981.

- <sup>95</sup> EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA Y TOMAS-RAMON, Fernández. Curso de Derecho Administrativo, Volumen II, Tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 1990, p. 440.
- <sup>96</sup> ALF, Ross. Sobre el Derecho y la Justicia, Traducido por Genaro R. Carrió, Ed. Edueba, Buenos Aires, 1963, p. 56.
- <sup>97</sup> KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho, Traducido por Roberto J. Vernegol, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 164.
- <sup>98</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de finanzas públicas mexicanas, Decimocuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1972, p. 104.
- <sup>99</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela. Derecho Financiero Público, Ed. MacGraw Hill, México, 1998, p. 14.
- <sup>100</sup> RETCHKIMAN K., Benjamin, Benjamín. Introducción al Estudio de la Economía Pública, Textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977, pp. 118 y 121.
- <sup>101</sup> ARCHILLE DONATO, Giannini. Instituciones de Derecho Tributario, traducción de Sainz de Bujanda, Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1957, p. 2.
- <sup>102</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, México, 2002, pp. 115 y 116.
- <sup>103</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz [coordinadora]. Derecho Financiero, McGraw-Hill Interamericana editores, S.A. de C.V., México, 1997, pp. 131-150.
- <sup>104</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXVI, TASA, Ed. Driskill, S.A., Impreso en México, 2004, p. 11.
- <sup>105</sup> PUGLIESE, Mario. Instituciones de Derecho Financiero, Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 1976, p. 29 y 30.
- <sup>106</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 15 y 16.
- <sup>107</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo, Cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 16.
- <sup>108</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho... fiscal I, p. 12.
- <sup>109</sup> RODRIGUEZ LOBATO, Derecho Fiscal... pp. 5 y 6.
- <sup>110</sup> SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, Quinta Edición, Ed. Porrúa, México, 2006, p. 343.
- <sup>111</sup> MODELOS DE RECAUDACION FISCAL, Modelos de Recaudación Fiscal, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2003, p. 50.
- <sup>112</sup> RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal... p. 91.
- <sup>113</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo..., Tomo I, p. 706.
- <sup>114</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I., Glosario Jurídico Administrativo, Ed. Iure, México, 2004, p. 41.
- <sup>115</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 619.
- <sup>116</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, Segunda edición, Ed. Oxford, México, 1991, p. 82.
- <sup>117</sup> IBARRA RODRIGUEZ, Alejandro. Temas actuales de derecho tributario, Ed. J.M Bosch Editor, España, 2005, p. 107.
- <sup>118</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo..., p.82.
- <sup>119</sup> LOZANO, Blanca. La extinción de las sanciones administrativas y tributarias. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, 1990. p. 40.
- <sup>120</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. Elementos de Derecho Administrativo, Segunda edición, Ed. Limusa, México, 2000, p. 318.
- <sup>121</sup> BAEZ MARTINEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo, Ed. Trillas, México, 1990, p. 149.
- <sup>122</sup> SANCHEZ MIRANDA, Arnulfo. Aplicación Práctica del Código Fiscal, Segunda Edición, Ed. ECAFSA, México, 1998, p. 31.
- <sup>123</sup> FERNANDEZ MARTINEZ, Refugio de Jesús. Derecho Fiscal, Ed. McGraw-Hill, México, 1998, p. 161.
- <sup>124</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal I..., p. 187.
- <sup>125</sup> FERNANDEZ MARTINEZ, Derecho Fiscal... p. 361.
- <sup>126</sup> Ibidem, p. 361.
- <sup>127</sup> FARRANDO H. ISMAEL Y R. MARTINEZ, Patricia. Manual de Derecho Administrativo, Ed. Depalma, Buenos Aires, p. 530.
- <sup>128</sup> SANCHEZ MIRANDA, Aplicación Práctica del Código Fiscal... p. 31.
- <sup>129</sup> REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Elementos Básicos de Derecho Fiscal, Segunda edición, Ed. Universidad de Guadalajara, México, 2001, p. 96.
- <sup>130</sup> Ibidem, p. 96.
- <sup>131</sup> ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, p. 947.
- <sup>132</sup> SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro A. Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas administrativas y fiscales, Ed. ISEF, México, 2003, p. 31.
- <sup>133</sup> SALDAÑA MAGALLANES, Requisitos esenciales y medios..., p. 30.
- <sup>134</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, Segunda edición, Ed. Oxford, México, 1991, p.82.
- <sup>135</sup> LOMELI CERESO, Margarita. Derecho Fiscal Represivo, Ed. Porrúa, México, 1979, p.72.
- <sup>136</sup> [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Fiscal/158-2003.html/Ley](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/158-2003.html/Ley) 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.15/5/2012.
- <sup>137</sup> [http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/CODIGOS/COD\\_FISCAL/COD\\_FISCAL.htm#ARTÍCULO\\_1o.,15/5/2012](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/CODIGOS/COD_FISCAL/COD_FISCAL.htm#ARTÍCULO_1o.,15/5/2012).
- <sup>138</sup> <http://www.afip.gov.ar/futCont/otros/sistemaTributarioArgentino/#a.12/5/2012>.
- <sup>139</sup> JORRATT, Michael [Jefe del Departamento de Estudios del Servicio de Impuestos Internos [SII]], Diagnóstico del Sistemas Tributario Chileno, Marzo de 2000.

- <sup>140</sup> <http://www.gntconsultoria.cl/publicaciones/gntsistematributario.pdf>, Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria., 15/5/2012.
- <sup>141</sup> DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, Vigésimasegunda Edición, Madrid, 2001, p. 668.
- <sup>142</sup> CARDENAS, Jaime y de la Luz Mijangos, María. Estado de derecho y corrupción, Ed. Porrúa, México, 2005, p.54.
- <sup>143</sup> MALEM SEÑA, Jorge Francisco. La Corrupción, Ed. Gedisa, España, 2002, p.10.
- <sup>144</sup> GARZON VALDEZ, Ernesto. Calamidades, Ed. Gedisa, Barcelona, 2004, p. 212.
- <sup>145</sup> CARDENAS, JAIME Y DE LA LUZ MIJANGOS, María. Estado de derecho y corrupción, Ed. Porrúa, México, 2005, p. 62.
- <sup>146</sup> MORRIS, Stephen D. Corrupción política en el México contemporáneo, Siglo XXI Editores, México, 1992, p.21.
- <sup>147</sup> GARZON VALDEZ, Derecho y Corrupción, Ed. Siglo XXI, ITAM IFE, México, 2003, p. 19.
- <sup>148</sup> GARZON VALDEZ, Derecho y Corrupción..., p. 26.
- <sup>149</sup> NIETO, Alejandro. Corrupción en la España democrática, Ed. Ariel, Barcelona, 1997, p.76.
- <sup>150</sup> STEPHEN D., Morris. Corrupción Política en México Contemporáneo..., p.18.
- <sup>151</sup> Ibidem,...p.18.
- <sup>152</sup> Ibidem,...p.18.
- <sup>153</sup> ORTEGA MARTINEZ, Antonio. Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción, Ed. Centro de Producción, México, 2008, p.15.
- <sup>154</sup> MOLINER, María. Diccionario del uso del español, Ed. Gredos, Madrid, 1995, p.10.
- <sup>155</sup> FOCALUT, Michel. Un diálogo del poder, Ed. Alianza, Madrid, p. 78.
- <sup>156</sup> MALEM SEÑA, Jorge F. Globalización, Comercio Internacional y Corrupción, Ed. Gedisa, Barcelona, 2000, p.28.
- <sup>157</sup> HART, H.L.A, El Concepto de Derecho, Ed. Nacional, México, 1980, p.102.
- <sup>158</sup> FERRAJOLI, Luigi. El Estado Constitucional de derecho hoy: modelo y su divergencia de la realidad”, en la corrupción y Estado de Derecho. El Papel de la Jurisdicción, Ed. Totta, Madrid, 1996, p.15.
- <sup>159</sup> WEBER, Max, Ensayos de sociología Contemporánea, Ed. Planeta Agostini, México, 1985, p.62
- <sup>160</sup> Ibidem, p.32.
- <sup>161</sup> JOHNS, Michel. La corrupción en América: un continente, muchos frentes, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2006, pp. 35-40.
- <sup>162</sup> REISMAN, W. Michael., ¿Remedios contra la corrupción?, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1981. p. 72.
- <sup>163</sup> GARZON VALDES, Ernesto. El Concepto de Estabilidad de los Sistemas Políticos, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987. p. 71.
- <sup>164</sup> WEBER, Max, Ensayos de sociología..., p.33.
- <sup>165</sup> NIETO, Alejandro. Corrupción en la España Democrática, Ed. Ariel, Barcelona, 1997, p.7.
- <sup>166</sup> ALVARADO CONTRERAS, Luis Octavio y Rodríguez Garza Rocío. La descentralización fiscal y su efecto sobre la corrupción, Revista Análisis Económico, Número 60, Vol. XXV, Tercer cuatrimestre de 2010, pp. 246 – 248.
- <sup>167</sup> VAZQUEZ REPIZO, Jaime A. El Impacto Económico de la Corrupción en México, Revista Pluralidad y consenso, p. 29.
- <sup>168</sup> [http://geocrimen.cide.edu/notas/files/geografia\\_corrupcion.html](http://geocrimen.cide.edu/notas/files/geografia_corrupcion.html)-----<http://www.geocrimen.cide.edu/>---24/5/2012
- <sup>169</sup> GONZALEZ AMUCHASTEGUI, Jesús. Corrupción, democracia y responsabilidad política, Editores siglo XXI, México, p.80.
- <sup>170</sup> ORGANISMOS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCION, Informe sobre las agencias estatales de lucha contra la corrupción en el continente americano, Oficina anticorrupción, Serie Estrategias para la transparencia, Argentina, 2009, pp. 87-91.[[http://www.anticorrupcion.gov.ar/politicas\\_08.asp](http://www.anticorrupcion.gov.ar/politicas_08.asp)],26/6/2012.
- <sup>171</sup> ÍNDICE NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO, TRANSPARENCIA MEXICANA, Informe ejecutivo, México, 2007. <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>, [26/5/2012].
- <sup>172</sup> TRANSPARENCIA MEXICANA, <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo2.pdf>, [26/5/2012].
- <sup>173</sup> TRANSPARENCIA MEXICANA, <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo11.pdf>, [26/5/2012].
- <sup>174</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/anticorrupcion/112\\_15427.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/anticorrupcion/112_15427.html)
- <sup>175</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/anticorrupcion/112\\_9740.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/anticorrupcion/112_9740.html)
- <sup>176</sup> SAT, [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/anticorrupcion/112\\_5464.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/anticorrupcion/112_5464.html), [26/5/2012].
- <sup>177</sup> BAJO LA LUPA, Revista Finanzas & Desarrollo, La corrupción apresa a los países, Fondo Monetario Internacional, Diciembre de 2002.
- <sup>178</sup> ORGANISMOS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCION, Informe sobre las agencias estatales de lucha contra la corrupción en el continente americano, Oficina anticorrupción, Serie Estrategias para la transparencia, Argentina, 2009, p. 11.
- <sup>179</sup> ANWAR SHAH Y MARK SCHARTER, Lucha contra la corrupción: Mire antes de dar el salto, Revista Finanzas & Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, diciembre de 2004.
- <sup>180</sup> KAUFMANN, AART KRAAY Y ZOIDO-LOBATON, Pablo. La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción, Revista Finanzas & Desarrollo, Volumen 37, Número 2, Fondo Monetario Internacional, Junio de 2000, pp. 10 y 11.