

881209

UNIVERSIDAD ANAHUAC
ESCUELA DE DERECHO

27
29

ASPECTOS JURIDICOS DE LOS SUBSIDIOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO

TESIS DE LICENCIATURA DE:
JOSE ENRIQUE SERVIN FERNANDEZ

MEXICO D.F.

FALLA EN ORIGEN

ABRIL 1986.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
MARCO TEORICO DEL SUBSIDIO	
1. DIVERSAS ETAPAS	6
1.1 Edad Media	
1.2 El Mercantilismo	
1.3 Laissez Faire	
1.4 Política Antitrust	
1.5 Período Moderno	
2. EL SUBSIDIO, SU SIGNIFICADO Y DIFERENCIAS CON OTRAS FIGURAS AFINES, CARACTERISTICAS	13
2.1 La Etimología y su Significado	
2.2 Características de los Subsidios	
2.3 Clasificación Teórica de los Subsidios	
CAPITULO II	
EL SUBSIDIO Y LA ECONOMIA MIXTA	
1. LOS SISTEMAS ECONOMICOS Y EL SUBSIDIO	27
1.1 Sistema Capitalista o Liberal	
1.2 Sistema Colectivista o Socialista	
1.3 Sistema Mixto o Dual	
2. CONTEXTO HISTORICO DE LOS SISTEMAS CONTEMPORANEOS....	31

3. UBICACION DEL SUBSIDIO EN EL REGIMEN DE ECONOMIA MIXTA	35
3.1 Principios que garantizan o protegen derechos fundamentales comunes a todos los mexicanos o bien, garantías individuales.	
3.2 Principios de Propiedad Pública y de Control Directo.	
3.3 Principios Rectores	
3.4 Principios de Planeación.	
4. LA PARTICIPACION DEL ESTADO Y SU FUNCION RECTORA	38

CAPITULO III

CAMPO JURIDICO DE APLICACION DEL SUBSIDIO

1. EL DERECHO PUBLICO Y EL PRIVADO	42
1.1 Conceptos	
1.2 Criterios de Distinción	
2. INSTRUMENTOS JURIDICOS DE QUE SE SIRVE EL SUBSIDIO, DE DERECHO ECONOMICO O DE DERECHO ADMINISTRATIVO.....	49
2.1 El Derecho Económico	
2.2 El Derecho Administrativo	

CAPITULO IV

EL PRESUPUESTO Y EL GASTO PÚBLICO

1. EL PRESUPUESTO	60
--------------------------------	-----------

1.1	Concepto	
1.2	Características	
1.3	Fundamentación Jurídica	
1.4	Comentario	
2.	EL GASTO PUBLICO	67
2.1	Las Características del Gasto Público	
2.2	Comentario	

**CAPITULO V.
ANALISIS DE LA LEGISLACION QUE REGULA AL SUBSIDIO**

1.	CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	73
1.1	El último párrafo del Artículo 28 Constitucional.	
1.2	Elementos	
1.3	El penúltimo párrafo de la Fracción IV del Artículo 115 Constitucional.	
2.	EL PODER DISCIPLINARIO DEL ESTADO	78
3.	LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL	85
3.1	El Artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	
3.2	Objeciones al tercer párrafo del Artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	
4.	REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL	90

- 4.1 El papel del Subsidio en el Anteproyecto del Presupuesto.
- 4.2 Disposiciones relacionadas con la preparación, ejercicio y pago del Gasto Público en relación con los Subsidios.
- 4.3 Requisitos de Contabilidad que deben observarse.
- 4.4 La elaboración de la Cuenta Pública.
- 4.5 Control y Evaluación del Subsidio.

**CAPITULO VI
DISPOSICIONES JURIDICAS QUE REGULAN DIVERSOS ASPECTOS
EN EL OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS.**

- 1. DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA FACULTAD DE CONCEDER SUBSIDIOS 103
 - 1.1 Código Fiscal de la Federación.
 - 1.2 Ley de Infresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1986.

- 2. DISPOSICIONES QUE REGULAN EL CONTROL EN EL EJERCICIO DE LOS SUBSIDIOS 108
 - 2.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
 - 2.2 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
 - 2.3 Acuerdo sobre el funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal.
 - 2.4 Acuerdo por el que se dispone que para el Ejercicio de las partidas a que se refiere el 4^o párrafo de las Consideraciones del presente Acuerdo, sólo requerirá en lo sucesivo que se observen las normas que al efecto dicte la Secretaría.

3.	DISPOSICIONES QUE FIJAN LOS CRITERIOS EN EL OTORGA_MIENTO DE LOS SUBSIDIOS	117
3.1	Decreto de Presupuesto de Egresos.	
3.2	Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal.	
3.3	Acuerdo que ordena a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, elaborar los programas que se indican en materia económica.	

CAPITULO VII

DOCUMENTOS TECNICOS

1.	EL CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO	126
1.1	Concepto y Fundamento Legal.	
1.2	Ambito de Aplicación.	
1.3	Su Función y sus Componentes.	
1.4	La Clasificación del Gasto.	
1.5	La Clasificación de los Subsidios por Capítulo, Concepto y Partida.	
1.5.1	Por Capítulo.	
1.5.2	Por Concepto.	
1.5.3	Por Partida.	
2.	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	140
2.1	Principales Directrices y Criterios en Relación con los Subsidios.	

CAPITULO VIII

LA PERSPECTIVA ACTUAL DEL SUBSIDIO Y EL CERTIFICADO DE PROMOCION FISCAL (CEPROFI).

1.	EL PRESUPUESTO EN QUÉ SE GASTA	152
1.1.	Tablas cuantitativas de erogaciones por subsidio. Transferencia.	
2.	EL CEPROFI, UN SUBSÍDIO VIRTUAL	155
2.1.	Marco de Referencia.	
2.2.	El Certificado de Promoción Fiscal.	
2.2.1.	Concepto.	
2.2.2.	Características.	
2.2.3.	Naturaleza Jurídica.	
2.2.4.	Su función.	
2.2.4.1.	El Decreto que establece los estímulos fiscales para fomentar el empleo, la inversión en actividades industriales prioritarias y el desarrollo regional.	
2.2.4.2.	Acuerdo que establece las actividades industriales prioritarias.	
2.2.4.3.	Decreto por el cual se establecen las zonas geográficas para la descentralización industrial y el otorgamiento de estímulos.	
	CONCLUSIONES	185
	BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Analizar al subsidio en su aspecto jurídico es una tarea en realidad difícil, su concepto y naturaleza nos atan casi por necesidad a un campo que nosotros no conocemos, la Economía. Este estudio pues, es necesario advertirlo, no es un estudio económico, ni tampoco de carácter evaluativo del Subsidio, no pretendemos entonces aportar ningún dato que considere efectos, justificación económica o impacto social de los subsidios. Partimos de la existencia de los subsidios y nos adentramos en la legislación que lo abarca con una hipótesis central que estamos dispuestos a comprobar.

En efecto, nosotros partimos del siguiente planteamiento: El otorgamiento de los subsidios en México desde su aspecto jurídico, carece de una legislación adecuada, provocando el ejercicio omnímodo e indiscriminado de facultades discrecionales.

Las proposiciones de carácter secundario que coadyuvarán a nuestra investigación, se centran en las siguientes cuestiones:

- La existencia de los subsidios parte de hace varios siglos y en la actualidad, su grado de participación varía según el ámbito económico-político en que se desenvuelve.

- 2
- El campo jurídico en que se desenvuelve el subsidio es Derecho Público, sin embargo, es cuestionable la rama a la cual pertenece.

 - Existe en definitiva una ambigüedad y vacío de legislación sobre el subsidio, formándose un "puente" entre la Constitución y los Reglamentos, dejando a estos últimos la regulación del mismo con base en facultades discrecionales carentes de parámetros y criterios acordes con la realidad nacional.

 - Un sinnúmero de disposiciones regulan diversos aspectos de los subsidios, constituyendo así un enredo jurídico que provoca confusión y dispersión de conceptos.

 - De esta manera, nuestro estudio partirá de un panorama teórico que nos ofrezca una breve referencia histórica e ideológica de los subsidios. El análisis de los sistemas económicos actuales, permitirá que lo sepamos ubicar en un sistema económico determinado.

En una segunda etapa, pretendemos delimitar el campo jurídico en que se desenvuelve el subsidio y así pasaremos al estudio concreto de cada una de las disposiciones en que encontramos diversas

regulaciones a su actividad.

Finalmente, nos abocaremos al estudio del subsidio virtual más importante que prevalece en nuestro esquema económico, el CEPROFI. Ciertamente como ya lo hemos comentado, no es propósito de este trabajo el estudiar específicamente un subsidio, sino analizar en forma general los aspectos jurídicos que destacan en el otorgamiento de estos, sin embargo dada su actualidad e incidencia económica, merece sin duda que hagamos de él un breve estudio.

CAPITULO I

MARCO TEORICO DEL SUBSIDIO

Visto desde un punto de vista general, el subsidio debe ser estudiado, ya sea en su aspecto económico o en su aspecto jurídico - sobre bases ideológicas perfectamente determinadas, de tal suerte que al identificar su naturaleza, lo relacionemos directamente con la corriente ideológica que lo impulsa o bien, el sistema que lo aplica. De esta manera podremos entender su razón de ser, el fin que persigue y los medios o instrumentos idóneos para canalizar eficientemente su ministración.

Para ir desmembrando con propiedad las premisas anteriores, debemos partir de un cuestionamiento que nos parece en realidad interesante. En efecto, si nos hemos dado a la tarea de estudiar el subsidio, entendido como una ministración ejercida por el Estado con un determinado fin, entonces debemos comenzar por debatir -- qué posición guarda ese Estado en relación con la economía.

En otras palabras, el problema del control económico debe hacerse la misma pregunta que se hacen Harold Koontz y Richard W. Gable.

" En la actualidad en el ámbito interior de los Estados Unidos, uno de los problemas más apremiantes y complejos, está en encontrar una respuesta a esta pregunta: ¿Cuál es la función propia del gobierno con respecto_

a la economía?"(1).

Y no solamente en el ámbito interior de los Estados Unidos resulta relevante esta pregunta, por el contrario, el modelo mexicano está obligado a responderse a esta pregunta, como lo está cualquier gobierno que aspire a un equilibrio racional en su economía nacional.

Así pues, es ahora preciso comenzar con un recorrido histórico a través de las distintas etapas de la humanidad para conocer cómo respondieron en su momento a esta pregunta que mencionamos al inicio.

1. DIVERSAS ETAPAS

1.1 EDAD MEDIA

Decidimos comenzar nuestro esbozo general de las diversas etapas en que se puede dividir el papel del estado en la economía con la Edad Media.

1 HAROLD KOONTZ, RICHARD W. GABLE: La Intervención Pública en la Empresa - (Public Control of Economic Enterprise) (Traducción del Inglés por Jaime Berenguer Amenos); Bosch-Casa Editorial, Barcelona, 1961, p. 13.

La razón de ser se fundamenta en el hecho de que es en esta etapa donde se avizoran los primeros ejemplos del control gubernamental sobre la economía.

En efecto, durante la vida del estado feudal, la actividad política y económica se encontraban fuertemente entrelazadas por el poder del soberano. A la diversificación del trabajo, derivó la organización de gremios que se dividieron principalmente en los mercaderes y los dedicados a la práctica de los oficios, a la --
postre, éstos gremios al formarse las ciudades, llegaron a ser parte del gobierno y tanto unos gremios como los otros, determinaban la cantidad de producción, los precios o bien la práctica de algún oficio en algún lugar de la ciudad.

" Además, en los siglos XIII y XIV fueron elegidas - - ciertas ciudades para practicar el comercio exterior en artículos tales como lana, cuero, pieles y hojalatas. Estas ciudades recibieron el nombre de 'ciudades mercado '(2).

Es verdad, la aparición de estas ciudades, trajo consigo la aparición de nuevas formas de control económico, surge en esta etapa el Derecho Mercantil, basado esencialmente en la costumbre --

2 Ibid.

y que incidía en todas las operaciones comerciales que se practicaban.

Sin embargo, en este breve repaso de esta etapa, no podemos dejar de mencionar al menos, el papel controlador de la Iglesia Católica en el plano económico.

Quizá este control en un principio tuvo un fin ético, y no económico, aunque después haya derivado en un control político y económico que duró varias centurias.

De todas formas, hemos de destacar en este apartado los controles por parte de la Iglesia en la prohibición de la usura y en la doctrina del "justo precio".

1.2 EL MERCANTILISMO

La transición de la Edad Media a la formación de los estados naciones, fue sin duda un movimiento gradual. Sin embargo, dicho cambio generó la aparición de nuevos modelos económicos y nuevas formas de control. La formación de estos estados naciones, requirieron de ejércitos permanentes que garantizaran la integración del estado, de la centralización del poder en los soberanos, lo

obligó a éstos a la creación de fuentes permanentes de ingresos, como ejemplo de ello, en esta etapa surge la tributación nacional y la búsqueda de colonias.

Así las cosas, la economía de subsistencia y de servicio fue --- sustituida por la economía del dinero y así el propósito por --- parte de los estados de allegarse recursos a través de la exportación de mercancías de mayor valor. Esto trajo consigo regulaciones económicas que estimularon la producción y aseguraron un balance favorable en su economía.

Al surgimiento de estas políticas, se le llamó "Mercantilismo" - Colbertismo o Cameralismo, según los países en que se dió.

Esta política llevó a los Estados a fomentar la producción y, en su caso, subvencionar o proteger los intereses económicos que se formaban, así como sufragar la explotación de nuevas fuentes de - materias primas.

1.3 LAISSEZ FAIRE.

La posición económica de los Estados durante la etapa del mercantilismo, llevó a muchos a pensar que el control estatal de la eco

nomía, impedía el libre desarrollo de los negocios. Surge así el Laissez Faire como una auténtica respuesta a las doctrinas mercantilistas.

La idea de libertad, concebida no sólo en su aspecto filosófico o teórico, sino también económico, fundamentó ideológicamente esta nueva postura. Espero la política de Laissez Faire, nunca tuvo plena aplicación. El principal promotor de estas teorías liberales en su aspecto económico, lo fue sin duda Adam Smith, - quien sostuvo que los principios económicos debían basarse en la Ley Natural.

"En un sentido amplio, el liberalismo es una filosofía o cosmo visión que implica una actitud favorable para el libre y total desenvolvimiento del individuo por - la eliminación de leyes, instituciones y creencias - que restrinjan el desarrollo humano" (3).

De esta manera, el liberalismo es visto como una postura en la que el papel del Estado ,jega sin duda una actitud de vigilante. En - efecto, el liberalismo económico vinculado estrechamente a las - ideas kantianas y con el Derecho Administrativo y la Teoría del -

3 RICARDO SIGRIST LANDERO: El Subsidio en la Legislación Administrativa Mexicana; Tesis de la Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 342, No. 2, México, 1961, p. 8.

Estado al concepto del Estado Gendarme cobró gran auge durante los siglos XVIII y XIX, en sí la idea de un Estado gendarme, consideraba la intervención del Estado, sólo en áreas especiales -- como la defensa, la administración de la justicia y la manuten-ción de obras públicas.

Así, ni considerando la época de mayor auge del liberalismo, las políticas del Laissez Faire llegaron a tener plena aplicación, a medida que se expandía la actividad económica, las tendencias individualistas encontraron más obstáculos en su camino.

Sin duda, las grandes conflagraciones mundiales enseñaron al mundo que las tesis individualistas, en lo concerniente a la economía, no eran del todo válidas. A raíz de la primera guerra mundial y como consecuencia del enorme esfuerzo económico que ésta trajo consigo los Estados se vieron obligados a convertirse en auténticos sujetos de empresa e inducir el proceso productivo.

No obstante lo anterior, el auge material surgido bajo las políti cas de Laissez Faire, provocaron que la riqueza se concentrara - en pocas manos, creando así formas de producción de carácter monopolístico. Por lo tanto, la pobreza y la crisis social que vivía el mundo en estos tiempos, se agudizaron. Creemos interesante - citar el siguiente pensamiento para explicar el porque del fraca

so del liberalismo:

"El fracaso del liberalismo, desde un punto de vista económico, está en que mientras en el régimen de empresa individual el riesgo de pérdida contrapesa la probabilidad de ganancia, en el régimen capitalista de concentración dice Leufenberger, los riesgos alcanzan a la masa que no tiene responsabilidad alguna en la gestión, más a menudo y más duramente que a los responsables, sobre todo si una legislación excesivamente liberal de sociedades y quiebras, elude o diluye la responsabilidad personal. En otro sentido el liberalismo económico, por la influencia que concede a la capacidad, coyuntura o azar, puede abocar el monopolio de hecho e incluso de Derecho" (4).

1.4 POLITICA ANTITRUST

Como ya hemos apuntado, las formas monopólicas de producción, -- exigieron una regulación efectiva por parte del Estado. En Norteamérica se consideró que los monopolios amenazaban seriamente a la competencia, razón por la cual el Estado debía protegerla para asegurar la libertad económica. Paradójicamente, éstas formas de control gubernamental se utilizaron bajo el argumento de que se estaba protegiendo el individualismo y la libertad económica. De todas formas, la tendencia hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX, era la de eliminar las políticas de Laissez Faire y justificar la intervención estatal en la economía.

4 JACINTO FAYA VIESCA: Finanzas Públicas; 1a. ed., Porrúa, México, 1981, - p. 24.

1.5 PERIODO MODERNO

La gran depresión de 1929 y la segunda gran conflagración mundial, probaron de sobra que el sistema de libre competencia no podía hacer frente a problemas de escasez y carestía. Ello provocó que los gobiernos asumieran un nuevo papel de control frente a la economía, de alguna manera semejante a la etapa mercantilista, este período moderno experimentó la práctica de algunos mecanismos de regulación, entre otros los subsidios.

"El empleo de subsidios en industrias sobre la agricultura y líneas aéreas vienen a ser la aplicación en gran escala, de los principios incorporados en las políticas arancelarias y en los primeros subsidios para la construcción de carreteras, canales y ferrocarriles. La rigurosa regulación de la banca, las medidas sobre el control de créditos, la regulación del mercado bursátil y las restricciones impuestas a las emisiones de valores, no dejan de ser el resultado natural de los esfuerzos realizados en el siglo pasado para sanear la moneda, la banca y la inversión" (5).

2. EL SUBSIDIO, SU SIGNIFICADO Y DIFERENCIAS CON OTRAS FIGURAS AFINES, CARACTERISTICAS

5 H. KOONTZ, R. W. GABLE: Po. Et., p. 24

2.1 LA ETIMOLOGIA Y SU SIGNIFICADO

Muchas veces el afán del hombre por resolver los enigmas de la naturaleza o de la ciencia, suele olvidar que él mismo ha diseñado en el lenguaje una connotación de las cosas cuya mecánica en ocasiones puede rebasar y sorprender hasta al más acucioso -- investigador. Es menester nuestro entonces, detallar aunque sea someramente el significado etimológico del subsidio y de otras -- dos figuras afines a él.

En primer término, el significado de subsidio proviene de las vo ces latinas "Subsidiarium-Subsidium", la primera quiere decir so corro, ayuda o auxilio extraordinario. Independientemente de -- las diversas maneras en la historia en que se le ha utilizado al término, el sentido más generalizado es sin duda, el que se re-- fiere al auxilio estatal.

"Subsidio (del lat. subsidium) m. socorro, ayuda o -- auxilio extraordinario. 2.- Cierta ayuda conferida por la sede apostólica a los Reyes de España sobre -- las rentas eclesiásticas de sus reinos. 3.- Contribu-- ción impuesta al comercio y a la industria" (6).

Por su parte, el diccionario Larousse señala:

6 Real Academia Española.- Diccionario de la Lengua Española; 19ª edición, Espasa - Calpe, Madrid, 1970, p. 1274.

"Subsidio m. Impuesto extraordinario. /Prestación - -
efectuada por un organismo para completar los ingresos de un individuo o familia: "subsidió a la ve---
jez" (7).

En el Diccionario para juristas de Juan Palomar de Miguel, aparece:

"Subsidio - (lat. subsidium) m. Ayuda auxilio o socorro extraordinario /Contribución que se impone a la industria y al comercio /Indemnización o auxilio de los comprendidos en el seguro contra el paro /Familiar. Ayuda que se otorga a los trabajadores, por encima de su salario, con el fin de que puedan atender las cargas de la familia' (8).

Ahora bien, pasando al término de Subvención, la misma fuente nos anota:

"Subvención - (lat. Subventio) f. Acción y efecto de subvenir /Cantidad con que se subviene" (9).

Y de Subvenir nos dice:

7 Diccionario Larousse; Editorial Larousse, 1970. p. 961.

8 JUAN PALOMAR DE MIGUEL: Diccionario para Juristas; 1a. ed., Mayo Ediciones, México, 1981, P. 1278.

9 Ibid. P. 1279.

"Subvenir - (lat. Subvenire) intr. Venir en auxilio - de alguno o acudir a las necesidades de alguna cosa. (Es verbo irreg., y se conjuga como "venir")" (10).

Y finalmente el término Exención en diversos textos, aparece así:

"Exención (del lat. exemptio-ónis) f. Efecto de eximir o eximirse. Franqueza y libertad que no goza para eximirse de algún cargo u obligación" (11).

"Exención - (lat. exemptio) f. Efecto de eximir o eximirse /Libertad y franqueza que uno goza para eximirse de algún cargo u obligación fiscal. Privilegio de no pagar al Estado lo obligatorio para todos" (12).

Para Rafael de Pina, en su diccionario de Derecho en lo relativo a la exención de impuestos, encontramos lo siguiente:

"Exención de impuestos.- Relevación total o parcial a persona determinada de pagar un impuesto aplicable al resto de los causantes en igualdad de circunstancias o condonación en forma privativa de los impuestos ya causados. (Ley de Monopolios, art. 13)" (13).

10 Ibid.

11 Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española; op. cit., p. 596.

12 J. PALOMAR DE MIGUEL; op. cit., p. 1279

13 RAFAEL DE PINA: Diccionario de Derecho (Revisada y aumentada por Rafael de Pina Vara); 2a. ed., Porrúa, México, 1970, p. 171.

Con éstos datos citados anteriormente, nosotros ya contamos con los elementos suficientes para afirmar que el subsidio constituye una ayuda dada a alguien por un individuo, una fundación o -- unidad gubernamental, un financiamiento y contribución hecho por un ente de gobierno a una industria, a los precios comerciales, a una institución de caridad o que de alguna manera tienen semejanza con el interés público. Ha quedado también a la luz de -- los significados que aparecen en los diccionarios jurídicos que para efectos de apreciación científica, son sin duda los de mayor utilidad que el concepto de subsidio se desprende del de exención y por otro lado, se asemeja bastante al de subvención. Entendamos pues que la exención de impuestos es más bien una liberación de la carga en función de una obligación, mientras - que en el subsidio no necesariamente tiene que existir por parte del beneficiario, es decir, en quien recae el efecto del subsidio.

2.2 CARACTERISTICAS DE LOS SUBSIDIOS

Dispersas entre la doctrina, pues como ya lo hemos señalado en capítulos anteriores, no obstante la importancia que hoy en día tienen los subsidios, y más aún el aumento creciente de su utilización sobre todo en nuestro país, se denota una anarquía bastante acentuada, al respecto podemos situar algunas notas distintivas - comunes a que podemos aludir en torno a esta figura.

Así aunque de valor doctrinal relativo enunciemos algunas de las características más importantes:

1) Es un dinero del Estado.- Versa sin duda en una suma de dinero que pertenece al Estado, con ello se diferencia el subsidio de otras técnicas de fomento y de precios, exenciones, prestaciones, etc. Sobre el particular, podemos decir que a México en lo que toca a esta rama, los subsidios otorgados por el Estado, si bien versan sobre una suma de dinero público, contemplados desde otro punto de vista más particular y de acuerdo con la división general que se hará en lo posterior en el presente estudio, se debe desechar la idea que entraña el que en todos los casos el subsidio verse sobre una suma de dinero, o sea, que consiste siempre en una cantidad líquida de dinero público, puesto que el subsidio virtual aunque se computa en dinero, no entraña desde luego, una entrega material real y efectiva, en virtud de los procedimientos administrativos que para hacerlos efectivos se siguen.

En consecuencia, sólo se puede aplicar esa característica por lo menos en México a los subsidios reales.

2) Lo otorga la Administración.- En efecto, siendo el Estado el sujeto activo de la relación jurídica - administrativa que se establece en el otorgamiento del subsidio, la titularidad acti

va de éste, corresponde normalmente a la administración. Debemos ocuparnos entonces de los sujetos que componen a dicha administración, así podemos decir que la administración la componen todos los sujetos o personas de derecho público.

La amplitud con la que se abarcan los sujetos de la administración, vistos de esta manera, aplicado al campo de nuestro país y en concreto a la Administración Pública Federal, implicaría englobar dentro de ésta, a los organismos descentralizados de la misma, lo cual significa ampliar no solo el concepto de subsidio, sino además, el monto del mismo, así como los fines correspondientes.

Por otra parte, implicaría hacer de cada órgano público y en concreto de las secretarías que integran el ejecutivo, otras tantas administraciones públicas, con lo cual se perdería la unidad presupuestaria, que es uno de los elementos fundamentales de la Teoría del Presupuesto, así como la universalidad del mismo.

Por estos motivos, se rechaza esta tesis y se adopta entonces la tesis de considerar que los subsidios se ejercen de acuerdo con las partidas presupuestales del presupuesto general de gobierno, y desde luego, no existe partida en relación a los órganos del ejecutivo para que éstos otorguen por sí mismos subsidios.

Desde luego, otro punto de referencia es el que destaca que el subsidio implica por tanto, desde nuestro punto de vista, una erogación de carácter unilateral, sin embargo, cabe mencionar -- que encontramos la idea de algunos autores de considerar el elemento contractual del subsidio como si se tratara de obligaciones recíprocas y consecuentemente con una bilateralidad implícita. A lo anterior, consideramos que el subsidio no es otra cosa más que una manifestación de la Soberanía Tributaria del Estado, así como la soberanía del gasto.

Por lo tanto, el subsidio no es un acuerdo de voluntades, sino -- que se solicita y se otorga por la autoridad como un acto encuadrado dentro de las facultades discrecionales de la misma.

3) El Poder Presupuestal.- El Presupuesto constituye sin -- duda alguna, el límite que tiene el Estado para ejercer el gasto. El Presupuesto representa para la autoridad, a la vez, el límite de su actividad y la atribución del poder financiero del gasto.

Debido a la vigencia del principio de especialidad en el presupuesto la autoridad ve limitadas sus facultades subvencionales -- por las cifras consignadas en los presupuestos y por la finalidad especial que rubrique la partida que contenga los subsidios.

4) Hay un sujeto a quien se otorga.- La condición de ser beneficiario del subsidio, ya sea que se trate de una persona --moral o de un particular, constituyen el sujeto en quien recae --la ayuda o auxilio que se pretende. Sin embargo, hay que destacar la situación del otorgamiento de un subsidio a una entidad --con personalidad jurídica que se ostente por ejemplo como un organismo descentralizado. Bajo esta situación particular, surge indiscutiblemente la siguiente pregunta:

¿ Puede la Administración Pública otorgarse un subsidio o una --ayuda a sí misma?

La respuesta al anterior cuestionamiento, resulta evidentemente interesante, en realidad lo que suele suceder en la práctica, --respondería afirmativamente a nuestra pregunta. En efecto, con frecuencia suele presentarse que los Estados con tendencias socialistas que acuden asiduamente a absorber empresas o ramas de la actividad que se encuentran en bancarrota, tienen que recurrir --casi siempre a la práctica de subvenir a dichas ramas y si el titular o dueño de esas entidades es el mismo Estado, resulta ser que el Estado se "subsidia a sí mismo".

Sucede entonces que en estos casos, la acción del ejercicio del --subsidio ya no se ubica en un desprendimiento real de dinero público entre dos sujetos, uno ministrador y otro receptor, empero

la práctica de subvención anteriormente expuesta, resulta ser un auténtico engaño del Estado a sí mismo, absorbiendo problemas y deteriorando su propia capacidad de ahorro.

En este contexto, la idea del beneficiario sufre una ampliación progresiva, del particular a la persona moral y de ésta a la entidad pública para terminar en los Municipios y Entidades locales.

5) El Subsidio implica un proceso.- No olvidemos el lugar que en la Ciencia Económica y el Derecho Financiero ocupa el subsidio, puesto que éste se constituye en una forma más que posee el Estado de emplear el gasto público.

6) La Temporalidad, el Subsidio es Temporal.- En efecto, una de las características más importantes del subsidio, lo constituye sin duda, el aspecto temporal. Su importancia radica en el hecho de que este tipo de ministraciones o ayudas extraordinarias, implican un deterioro del libre juego económico y la sana competencia, por lo tanto su ejercicio por tiempo indeterminado, es lesivo para la economía.

2.3 CLASIFICACION TEORICA DE LOS SUBSIDIOS

1) Atendiendo a su naturaleza jurídica (reales - virtuales):

Reales.- Son las cantidades de dinero en efectivo que el Estado entrega a diversos organismos de manera directa.

Virtuales.- Compensaciones efectuadas por el Estado con -- motivo del pago de impuestos.

2) Atendiendo al fin que con ellas se protege (económicos, sociales, políticos y administrativos):

Económicos.- Los subsidios económicos juegan un papel muy importante en la marcha de los Estados modernos, puesto -- que a virtud de su empleo se trata de proteger a las clases débiles.

Subsidios Sociales.- En su aspecto social, los subsidios pueden ser de carácter educativo o bien, los subsidios llamados "ayuda productiva de la desocupación" con auge en Inglaterra y Estados Unidos, ejemplo: salubridad, beneficencia, deportes, etc.

Políticos.- Para fines militares o bien, se establecen como programas de trabajo para ganar adeptos en las campañas electorales.

También son Subsidios Políticos los que otorga un Estado Soberano a otro para aliviar una situación precaria.

Administrativos.- Este tipo de Subsidios se vinculan con el tema de la Concesión de Servicio Público y se da cuando la explotación de ciertos servicios públicos concesionados produce déficit y constituye una cantidad de dinero por su ma anual fija, unidad de trabajo, etc., para colmar ese -- déficit.

3) Atendiendo a su destino.- En cuanto a su destino, los Subsidios se clasifican en:

a) De Consumo.- Son las cantidades destinadas al sostenimiento, ayuda o fomento de actividades de interés general otorgadas a entidades de los sectores públicos o privados. Estos Subsidios destinados al consumo, se reflejan en el Capítulo de Transferencias del Presupuesto de Egresos de la Federación.

- b) De Inversión. - Son aquellos donde se resumen las -
cantidades destinadas a la ayuda o fomento de trabaj
jos.

Esta es, en términos muy generales, la clasificación teórica de
los Subsidios, en su momento estudiaremos la clasificación que_
opera en nuestra legislación.

CAPITULO III
EL SUBSIDIO Y LA ECONOMIA MIXTA

1. - LOS SISTEMAS ECONOMICOS Y EL SUBSIDIO

El planteamiento jurídico-económico relativo al subsidio, requiere sin duda de la ubicación previa dentro de los sistemas económicos que en el devenir histórico tiene y ha tenido la figura -- central de nuestro estudio, el subsidio.

En efecto, los estudios de Derecho Económico coinciden en señalar que los sistemas económicos que rigen la economía contemporánea y que, por tanto concatenan sistemas jurídicos acordes con su mecánica de operación, son tres:

- "1) Sistema Capitalista Liberal (o economías de mercado)
- 2) Sistema Colectivista Socialista (o economías -- centralmente planificadas).
- 3) Sistemas Mixtos Duales (o economías formadas -- por sectores público y privado o descentralizado, estado social de derecho)." (14)

Así las cosas, el subsidio es utilizado en diferente medida, según el sistema económico de que se trate.

Para desentrañar las características substanciales de cada uno de estos sistemas, debemos comenzar por establecer qué es lo que define a un sistema económico, para que sea identificado como -- tal.

Un sistema económico es pues un conjunto de estructuras relaciones e instituciones que se ocupan de resolver las necesidades humanas, individuales y colectivas en función de los recursos disponibles.

Como todo sistema, el sistema económico se integra con una serie de elementos que tienen como fin definir de qué manera ha de distribuirse la riqueza. Es aquí donde el subsidio figura como un agente regulador o moderador de dicha distribución. No es posible entonces, desde la perspectiva de existencia del subsidio, - concebir el sistema económico perfecto, donde esos elementos estructurales de relación e institucionales, tengan una actuación práctica perfecta, sino que siempre actuarán ellos mismos como - entes de equilibrio dentro de un sistema.

1.1 SISTEMA CAPITALISTA O LIBERAL

Pasemos ahora a un breve análisis de los sistemas económicos citados con anterioridad; el sistema capitalista liberal, es un conjunto de estructuras que tienen como finalidad la satisfacción de necesidades, a través de empresas privadas, donde el papel del Estado se construye a proteger el sano desarrollo de tales estructuras. Aquí el subsidio no encuentra un campo de aplicación muy amplio, esta afirmación resulta de sencilla comprobación teórica, ya que como podremos observar, la misma connotación etimológica de la figura la define como una prestación efectuada por un ente, que puede ser el Estado u otro de naturaleza distinta a otra persona. En la Economía de libre competencia, donde las leyes económicas tradicionales interactúan en forma tal, que no permite la intromisión rectora o participativa en forma directa o indirecta del Estado podemos afirmar que el sistema jurídico propio de estas economías, es eminentemente individualista o privado.

1.2 SISTEMA COLECTIVISTA O SOCIALISTA

El sistema colectivista o socialista se basa en un principio de planificación económica estatal centralizado, cuya finalidad se sustenta en la satisfacción de las necesidades garantizando consumos mínimos globales y donde el papel estatal ocupa el núcleo

de la actividad económica. El Subsidio pues, en este contexto, llega a su máximo nivel, como lo dice Jorge Witker:

"El Estado aquí suplanta totalmente al mercado"(15)

No sólo ordena y regula totalmente la economía, sino que participa activa y exclusivamente en ella.

Por lo tanto, la actuación del orden jurídico en este campo, encuentra un grado máximo de expansión en la vertiente del Derecho Público.

1.3 SISTEMA MIXTO O DUAL.

Un último sistema económico, al que ya hemos hecho referencia, es el llamado Sistema Mixto o Dual, este sistema, como su nombre lo indica, es una mezcla de los dos anteriores, ofrece posibilidades de desarrollo, tanto al mercado libre, como al asignado a los sectores marginados, la función del Estado es eminentemente participativa, pero a la vez rectora.

15 Ibid., P. 25.

En otras palabras, participa a través de la empresa pública, pero rige por medio de sus instrumentos de planeación. El orden jurídico se equilibra en sus dos grandes vertientes, el público y el privado, de tal forma que ambas regulan la parte que les corresponde.

2 CONTEXTO HISTORICO DE LOS SISTEMAS CONTEMPORANEOS

No podemos omitir en el desarrollo de nuestro trabajo, una breve relación histórica de los sistemas a que ya hemos hecho referencia en el punto anterior.

Primeramente, comentaremos los aspectos históricos del sistema de economía libre o de mercado. En realidad este sistema surge fundamentalmente a raíz de la llamada revolución industrial, la mecanización del trabajo, la apertura de los mercados hacia el exterior y los nuevos instrumentos financieros, fueron sin duda factores determinantes que durante el siglo XIX y principalmente en Inglaterra motivaron el surgimiento de este sistema.

Empero su desarrollo también sufrió ajustes y adaptaciones. Es así como la actuación de este sistema durante el siglo XX, ya no se concibe de la misma manera. En otras palabras, los sistemas-

capitalistas o liberales en la actualidad, no obstante conceder - gran importancia al sistema de libre mercado, tampoco lo consideran como antaño.

El Maestro Licenciado Andrés Serra Rojas explica:

" La experiencia norteamericana se ha caracterizado - por un sentimiento de desconfianza frente al gobierno y por la idea de que la política y la economía - son esferas de acción social debidamente separadas y diferenciadas. En la práctica las dos siempre han estado entrelazadas y el gobierno siempre ha intervenido en la economía. Los autores de la Constitución evidentemente no se propusieron separar gobierno y economía; más bien se le concedieron al gobierno nacional, atribuciones de control y de promoción de la actividad económica. Sólo se impusieron unas pocas limitaciones específicas a las facultades del gobierno nacional o de los gobiernos estatales para sancionar leyes económicas. Desde que se adoptó la Constitución, se ha intensificado considerablemente la confianza en el gobierno, nacional, estatal y local, en cuanto a la solución de problemas sociales y económicos.

Hoy no existen individuos o grupos que no dependan de alguna manera, de la ayuda gubernamental para resolver sus problemas, controlar su medio o dirimir y solucionar sus conflictos e intereses." (16)

Consideramos importante incluir en esta parte la cita anterior, - por la relevancia que tiene en función de la naturaleza y verda-

dero significado del subsidio, que desde luego, desglosaremos - en su momento y que definitivamente consideramos está relacionado con la solución de problemas sociales y económicos y, consecuentemente, en la ayuda gubernamental.

Sigamos pues ahora, con el desarrollo histórico del Sistema Colectivista o Socialista, también conocido como Sistema de Economía centralmente planificada.

Característico del bloque socialista, este sistema tiene su origen en las ideas de Marx y en la mecánica de operación de países de ese bloque.

En definitiva, las características que reúnen estos países, se centran en los siguientes principios.

- " 1) Propiedad social sobre los medios de producción.
- 2) Planificación autoritaria de toda la economía.
- 3) Monopolio estatal del comercio exterior.
- 4) Rígido control de cambios.
- 5) Desarrollo del Derecho Público o Socialista (derecho de planificación y derecho económico).
- 6) Sistema político de partido único --

- (no democrático).
 7) Inexistencia de libertad económica (o de empresas)." (17)

Por último, nos toca exponer brevemente los aspectos más relevantes que definen al Sistema llamado de Economía Mixta.

Al parecer, surge en la tercera década de este siglo como respuesta al desequilibrio económico sufrido por los sistemas libres de mercado, se caracteriza esencialmente por:

- "1) Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico.
- 2) Creación de un sector público estratégico.
- 3) Existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras.
- 4) Áreas económicas planificadas o publicitadas
- 5) Áreas económicas concurrenciales o privatizadas.
- 6) Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado.
- 7) Liberación parcial de comercio exterior.
- 8) Protección estatal de sectores atrasados.
- 9) Servicios públicos en salud, seguridad social, etc.
- 10) Libertad individual empresarial." (18)

17 J. WITKER V.: op. cit., p. 27

18 Ibid., P. 28

Como podemos observar, esta división de las características que nos ofrece el Doctor Jorge Witker, evidencia sin duda, que es aquí donde la aplicación del subsidio puede encontrar su máximo desarrollo, empero dicha aplicación que carezca de un orden y justificación jurídica estricta lejos de proteger las áreas de la economía atrasadas, provoca desequilibrios y no justifica su existencia.

3. UBICACION DEL SUBSIDIO EN EL REGIMEN DE ECONOMIA MIXTA.

Ahora bien, es preciso en el desarrollo de este apartado, exponer detalladamente el contexto en el que se desenvuelve el Régimen de Economía Mixta en México, para así ubicar al subsidio mexicano y considerar las diversas partes en las que fundamenta su actividad.

Resultaría ocioso volver a desglosar las características generales del Régimen de Economía Mixta, nuestra idea para este apartado consiste en considerar los principios fundamentales en que se apoya este régimen en nuestro país. Con toda claridad, Serra Rojas, citando un discurso de Hilario Medina, expresidente de la Suprema Corte de Justicia, apunta:

"La estructura peculiar de nuestra Constitución, la -

hace eminentemente socialista; pero de un socialismo constitucional mexicano, con lo cual puede y debe distinguirse de cualquier otro que se practique en el mundo o que se formule en teoría." (19)

En otras palabras, nuestra Economía Mixta es particular, propia y autónoma, que sólo se identifica con otras economías mixtas en sus factores comunes, más no en las peculiaridades que constituyen su diferencia específica.

De lo anterior, colegimos que es la Constitución la que expresa a través de sus principios, las verdaderas características de la Economía, según el modelo mexicano.

Los aspectos o principios fundamentales de la Economía Mixta Mexicana, deben distinguirse en cuanto a que en algunos casos protegen o garantizan ciertos derechos fundamentales comunes a todos los mexicanos y, en otros, definen o establecen principios rectores o bien, regímenes donde la propiedad pública se impone sobre cualquier otro interés. Para proceder a enunciarlos, debemos dividirlos de la siguiente manera:

19 A. SERRA ROJAS: op. cit., P. 172.

3.1 Principios que garantizan o protegen derechos fundamental es comunes a todos los mexicanos o bien, garantías indivi duales.

- a) De libertad de profesión y de tránsito - Que se tradu cen en una libertad económica cuyos límites los esta blece el propio interés público.
- b) De derecho de propiedad de los particulares - En tér minos económicos, los bienes de producción de propie dad privada, son en realidad el ejercicio de un dere cho de propiedad que abre las puertas a la participa ción particular en la actividad económica.

3.2 Principios de Propiedad Pública y de Control Directo.

- a) Artículos 27 y 28 Constitucionales.- En ambos precep tos, se establece el tipo de bienes que serán sujetos y exclusivos de la Propiedad Pública, o bien, se asen tarán las actividades exclusivas en las que el Estado ejercerá un control directo sobre determinados bienes.

3.3 Principios Rectores.

- a) Rectoría del Estado.- Nos interesa fundamentalmente -

el aspecto económico contenido en el artículo 25, que señala con precisión, la correspondencia exclusiva -- del Estado en materia económica y esquematiza el modelo económico en el párrafo tercero del propio artículo 25, es aquí donde descansa el modelo de economía mixta del sistema mexicano.

3.4 Principios de la Planeación.

- a) Planeación Democrática.- Debemos soslayar la importancia económica de la misma, ya que realiza la participación de los diversos sectores en la vida nacional y - principalmente en la materia económica (Art. 26 Const.)

Finalmente y como conclusión a este apartado, es preciso pues - ubicar al subsidio en este Régimen de Economía Mixta, así pues debemos señalar que el subsidio se canaliza a través de los - - principios rectores de la economía y debe, al menos en estricta teoría, contribuir en la planeación, participando en la actividad económica como elemento moderador que coadyuve al logro del equilibrio económico.

4. LA PARTICIPACION DEL ESTADO Y SU FUNCION RECTORA

Debemos entonces ocuparnos también de un cuarto aspecto, en el cual descansa nuestra figura de estudio y adquiere razón de ser el sistema de Economía Mixta. En efecto, la economía mexicana coexiste con la participación privada y la estatal que, a diferencia de la primera, asume una responsabilidad mayor en -- función del interés común al cual protege.

Así las cosas, el aparato estatal planea, conduce, coordina y orienta la actividad económica, es aquí donde el subsidio es -- uno de los múltiples instrumentos de que se vale el Estado para realizar su labor rectora de la economía nacional.

De esta forma, el papel del Estado adquiere una importancia -- trascendental dentro del desarrollo económico, Andrés Serra Rojas en su libro de Derecho Administrativo, cita atinadamente a Raymond Barre, quien a su vez delinea las actividades y las funciones con que el Estado participa en el juego económico.

" a) El Estado fija "Las reglas del juego -- económico (por ejemplo instaura los contratos colectivos, fija la duración legal de la jornada de trabajo o dicta disposiciones relativas a la concentración de empresas).

b) El Estado interviene indirectamente en la actividad económica a través de la imposición y del gasto público, el control del dinero y la distribución del crédito.

c) El Estado coordina y financia una gran parte de la inversión total del país.

d) El Estado se hace cargo de un sector de la producción (sector público; por ejemplo, las empresas nacionalizadas o las explotaciones públicas).

e) El Estado controla directa o indirectamente los precios y los tipos de cambio.

f) El Estado asegura la redistribución de la renta nacional.

g) El Estado es responsable del mantenimiento del pleno empleo y del crecimiento de la economía.

En tales circunstancias, se puede afirmar que el Estado es un sujeto económico que opera asociado con los sujetos económicos individuales y los grupos. Desde este punto de vista, las economías del siglo XX, son colectivas y mixtas" (20)

Queda de esta forma enmarcada a grandes rasgos, la participación rectora del Estado. Constitucionalmente el artículo 25 de la -- Carta Magna expresa con precisión, los fines que persigue el Estado con su política económica de conducción; la forma como la lleva a cabo, planeando y orientándola en función del interés nacional y la manera en que en dicha tarea participan los sectores social y privado.

20 ANDRES SERRA ROJAS: Derecho Administrativo; Tomo II. , 6a. ed., Porrúa, México, 1974, p.291.

C A P I T U L O I I I
C A M P O J U R I D I C O D E A P L I C A C I O N D E L
S U B S I D I O

1. EL DERECHO PUBLICO Y EL PRIVADO

Consideramos de básica importancia en el desarrollo de este trabajo, separar al Derecho Público del Privado, con el objeto de llegar a precisar con atingencia la instrumentación jurídica de que se sirve el Subsidio en su aplicación. De esta manera, consideramos el Derecho Público como el Dr. Acosta Romero:

1.1 CONCEPTOS

"Entendemos por Derecho Público, el conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando intervenga en relaciones con los particulares, con el carácter de autoridad." (21)

Siguiendo las ideas del mismo autor:

"Derecho Privado será el conjunto de normas que regula las relaciones entre los particulares entre sí y aquellas en las que el Estado intervenga y en las que no haga uso de su carácter de autoridad, sin que por ello pierda su carácter de ente público." (22)

21 MIGUEL ACOSTA ROMERO: Teoría General del Derecho Administrativo; 2a. ed., Textos Universitarios, México, 1975, p. 15.

22 *ibid.*, p. 16.

Así pues, aquellas normas en que se regula la estructura y organización del Estado, así como aquellas que regulen las relaciones mismas del Estado con los particulares con carácter de autoridad, corresponderán al Derecho Público.

1.2 CRITERIOS DE DISTINCION

Existen entonces algunas características propias que definen a cada rama, pero como nuestra idea es delinear el campo de aplicación de la figura central de estudio, entonces será preciso analizar esas características de distinción y aplicarlas al Subsidio.

Para el Dr. Fraga, existen diversos criterios a saber:

- 1.- Criterios derivados del carácter, de los normas;
- 2.- Criterios derivados de la finalidad de las normas;
- 3.- Criterios derivados del carácter de los sujetos que intervienen en las relaciones regidas por esas normas;
- 4.- Criterios derivados del objeto de la relación jurídica;
- 5.- Criterios derivados de las esferas de acción del Estado y de los individuos" (23)

23 GABINO FRAGA: Derecho Administrativo; 20a. ed., Porrúa, México, 1980, p. 81.

El primer criterio de distinción, no es de gran utilidad para nosotros, pues sujeta a considerar al Derecho Público como aquel que contiene normas o mandatos absolutos e irrenunciables y al Derecho Privado, el de las normas de carácter supletorio.

En otras palabras, este criterio supone como imperativos a las normas de Derecho Público y supletorias a las de Derecho Privado. A nuestro parecer, este criterio es incorrecto, ya que no todas las normas de Derecho Público contienen mandatos absolutos e irrenunciables, y por otra parte, existen múltiples casos en que la norma de Derecho Privado es imperativa. Finalmente debemos concluir que en relación con este criterio, el subsidio resulta ser una figura que por su naturaleza, las normas que fundamentan su aplicación son un típico caso de normas de Derecho Público que no son imperativas ya que se ejercen a través de facultades discrecionales concedidas al Estado.

El segundo criterio de distinción señalado por Fraga, se refiere a la finalidad que persiguen las normas. Podemos decir que este criterio considera a las normas de Derecho Público, como aquellas que persiguen la satisfacción del interés colectivo y los de Derecho Privado, como aquellas que buscan la satisfacción del interés privado.

Este segundo planteamiento, coloca sin duda alguna al subsidio como una figura cuya instrumentación jurídica es de Derecho Público empero, debemos soslayar que la finalidad de todas las -- normas tanto de carácter público como privado, encuentran finalmente la satisfacción del interés colectivo, sólo que, como lo apunta con precisión Fraga, sucede que con las de carácter - privado, se satisface previamente el interés particular.

Una tercera forma de distinción, supone el carácter de los sujtos que intervienen en las relaciones regidas por esas normas, - es decir, si las normas regulan relaciones entre individuos considerados uno frente a otro en un mismo plano de igualdad, se - estará en presencia de normas de Derecho Privado.

El Derecho Público por su parte, corresponde a relaciones en donde uno de los sujetos que interviene posee una cualidad superior frente al otro .

En efecto, al analizar el primer criterio de distinción, asentamos que en todo caso la asignación de subsidios por parte del Estado y con base en facultades expresamente atribuidas, para ello no se trataba de mandatos absolutos e irrenunciables, pero tampo

co negamos la calidad del ente público en su carácter de soberano y superior.

Esta afirmación pretende llegar al criterio de precisar que los sujetos que intervienen operativamente en el subsidio, no se en encuentran en un plano de igualdad, debido a que por un lado, el Estado ejerce ciertas facultades atribuidas a él, por virtud de la Ley, y por el otro existe un sujeto determinado en quien recae el beneficio del ejercicio de dicha facultad, en otras palabras, el Estado actúa en su carácter de autoridad que con base en fundamentos de discrecionalidad, equilibra las desigualdades económicas.

Por lo tanto, sin entrar entonces a la discusión de la naturaleza de los sujetos que concurren en el subsidio, hemos de precisar que evidentemente, no se trata de sujetos iguales, sino de un sujeto (Estado) que en su carácter de soberano, tiene como función la protección moral y material del pueblo y de un sujeto determinado cuya naturaleza hemos de precisar con mayor claridad posteriormente.

El objeto de la relación jurídica, es el cuarto punto de distinción. Este criterio por su parte, supone como normas de Derecho Privado, a aquellas que versan sobre el derecho patrimo-

nial o pecuniario y de Derecho Público los que no pertenecen a dicho género.

Coincidimos con Fraga en este aspecto al afirmar que este criterio es equívoco y si lo aplicamos a nuestra figura considerando como especie del subsidio a aquel que puede consistir en -- una transferencia pecuniaria llegaríamos a afirmar que se trata de normas de Derecho Privado las que fundamentan la actividad - del subsidio.

Por último, existe un quinto criterio relativo a las esferas de acción del Estado y de los individuos, éste último criterio distingue a las normas públicas de las privadas, según las instituciones a las cuales dichas normas se refieren. Así tenemos que aquellas normas que tutelan la familia, son de derecho privado, y públicas las que se refieren a la forma de gobierno.

Creemos que este criterio carece nuevamente de la debida flexibilidad, debido a que dentro de las instituciones que podrían - considerarse de derecho público, existen relaciones cuyas características y naturaleza no corresponden a esa rama. El subsi-dido pues, desde este criterio, quedaría a la deriva jurídica, - ya que por un lado pertenecería al Derecho Público con base en principios de Rectoría Estatal de la Economía como parte de un -

Proyecto Político de Gobierno y por otro, intervendría en instituciones de carácter privado, al penetrar en áreas de la economía reservadas a los particulares.

Así las cosas, los criterios de distinción entre ambas ramas de Derecho, resultan en buena parte, ciertos y en otras debido a la flexibilidad que presentan las normas, resultan carentes de la debida precisión.

Nuestra particular opinión al respecto, se funda en un criterio que reconoce que el Derecho Público regula en ocasiones circunstancias que por naturaleza, no son propias de él. Así tenemos que cuando el Estado no actúa en su carácter de autoridad, se encuentra en la perspectiva jurídica del Derecho Privado. Igualmente, este Derecho Privado que en los países que como México practican un sistema mixto o dual que tiende a proteger más a ciertas esferas sociales y de alguna manera expande sus efectos buscando la protección de un interés colectivo.

De todas formas, el subsidio según los criterios a que nos hemos referido, es una figura cuya instrumentación jurídica debe corresponder al Derecho Público, en razón de que:

- 1) Se ejerce y vigila por el Estado con base en faculta-

des discrecionales expresamente atribuidas para ello.

- 2) Porque el subsidio sustenta su misma razón de existir en la búsqueda de la satisfacción del interés colectivo.
- 3) Porque las relaciones que se dan entre los sujetos -- que en él intervienen, no se dan en un plano de igualdad.
- 4) Porque forma parte del cumplimiento de las atribuciones otorgadas al Estado.

2. INSTRUMENTOS JURIDICOS DE QUE SE SIRVE EL SUBSIDIO DE DERECHO ECONOMICO O DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Hemos precisado algunos puntos que caracterizan al subsidio como una figura cuya instrumentación jurídica se ubica dentro del Derecho Público. Ahora bien, toca ahora precisar en qué rama o ramas del Derecho Público encontramos regulada su aplicación.

Dentro del contexto del Derecho Público, existen sin duda dos ramas que destacan a nuestro estudio y en relación con el subsidio; el Derecho Económico y el Derecho Administrativo.. Así -- pues, determinar la rama a la cual corresponde la instrumenta--

ción jurídica del subsidio es de particular importancia.

2.1 EL DERECHO ECONOMICO

Por lo tanto, debemos analizar a fondo las características medulares de ambas ramas, por su parte, el Derecho Económico posee una amplitud que, a decir de los estudiosos, abarca inclusive la gran clasificación del Derecho en Público y Privado, -- en este sentido, Serra Rojas señala:

"Aunque existen autores que ubican al Derecho Económico como una rama del Derecho Público, tanto interno como externo, sin embargo, estimamos que dada la naturaleza teórica de la relación recíproca entre el derecho y la economía, el Derecho Económico en el estado actual de este problema, envuelve todas las relaciones jurídicas, saltando sobre las clasificaciones tradicionales, pensando que el derecho está al servicio de la economía." (24)

En efecto, el Derecho Económico invade una multiplicidad de relaciones jurídicas, pero se traslada del Derecho Privado al Público, según el carácter con que el Estado regula dichas relaciones jurídicas.

Veamos: El Derecho Privado Económico, se refiere a la regula---

24 A. SERRA ROJAS; op. cit., p. 87.

ción relativa a la actuación estatal de vigilante de la empresa privada: es decir, en otras palabras, este derecho abarca la regulación tradicional de un Estado gendarme. El Derecho Público Económico, regulará la actuación de las personas estatales en la actividad económica, no es en definitiva un Estado Gendarme, sino un Estado que interviene y participa en la actividad económica.

De esta forma el Derecho Público Económico, se ocupará siempre de aquellas cuestiones que atañen principalmente a la preservación del interés económico general. Evidentemente existe una interrelación muy importante entre nuestro subsidio y este Derecho Público Económico, a decir de Serra Rojas, éstas son las principales razones o principios a que se refiere este Derecho:

"Dos principios básicos son considerados por los investigadores de esta materia:

- a) El Estado debe garantizar los grandes equilibrios económicos; definiendo sus objetivos y regulando la distribución del ingreso.
- b) Es obligación del Estado prevenir o reducir las tensiones sociales del proceso económico impulsando la producción y elevando a niveles altos de ocupación a la masa laborante." (25)

Ahora bien, es indudable que el subsidio visto como un instrumento moderador de los desequilibrios económicos, encaja evidentemente en estos principios a que hemos hecho referencia. - Pasemos ahora a analizar algunas definiciones de Derecho Económico para apuntalar las cuestiones que hemos comentado.

Al respecto el Lic. Andrés Serra Rojas señala:

"Se considera al Derecho Económico como el conjunto de las reglas que tienden a asegurar en un momento y en una sociedad dadas, un equilibrio entre los intereses particulares de los agentes económicos privados o públicos, y el interés económico general!" (26)

Esta definición, se centra en las ideas que hemos expuesto, -- sin embargo, existen otras definiciones que mencionan al Estado como el sujeto rector del proceso económico, Jorge Witker -- por su parte, apunta:

"Conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías sustancialmente de derecho público que inscritas en un orden público económico plasmado en la Carta Fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país."(27)

26 Ibid., p.107

27 J. WITKER: op. cit. p. 9

Queda claro pues establecido el campo de acción de esta disciplina y los sujetos que intervienen en ella.

En efecto, como lo comenta Witker, técnicamente los sujetos del Derecho Económico son, por un lado el Estado como motor y rector del proceso económico y por el otro un conjunto de agentes diversos ejecutores de las actividades económicas que se registran en el circuito de un país (empresas públicas y privadas, consumidores, etc.) que, de alguna forma, se encuentran insertos dentro del proceso económico.

2.2 EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Analicemos ahora las características de nuestra otra rama de estudio, el Derecho Administrativo.

Ha sido muy discutida la naturaleza y jerarquía de este derecho, empero y al igual que el Derecho Económico, el Derecho Administrativo se desprende a nuestra manera de ver del Derecho Constitucional que constituye sin lugar a duda, la base que sustenta la razón misma de existir de estas dos disciplinas.

Si consideramos que el Derecho Constitucional extiende su esfera de acción al conjunto de principios y formas en que el Estado se organiza; por lo tanto este Derecho determina los principios de organización de cada uno de los Poderes en un sistema - como el nuestro.

De cualquier manera debe destacarse el hecho de que el Derecho Administrativo dedica sus funciones a una parte del aparato estatal, la Administración. Sin embargo, estas funciones se verán aumentadas o restringidas por la magnitud de las atribuciones que corresponden al Poder Ejecutivo.

Para entender de qué manera encaja nuestra figura de estudio -- en todas estas características, es preciso decir a qué clase de actos se refiere la función administrativa.

En efecto, coincidimos con Fraga al señalar que los actos ejecutivos corresponden esencialmente a aquellos que se relacionan - con la función administrativa.

Asimismo, de esa misma función ejecutiva cuya diferencia con la

administrativa es tan sólo en el uso de los términos, se desprenden otros actos propios del Poder Ejecutivo donde bien puede encajar el subsidio; los actos del Poder Ejecutivo como gobierno o poder político y los actos realizados como Poder Administrativo.

Así, los actos de gobierno son aquéllos que realiza el Ejecutivo con el fin de encaminar la actividad del Estado hacia la consecución de una finalidad determinada de cierta naturaleza ya sea política, económica o social. El acto político en cambio, se caracteriza porque procede de un poder y en sus relaciones con los demás poderes. En otras palabras, el acto político se funda en una atribución concedida por la Ley para llevar a cabo un acto que interviene en alguna medida con otro poder.

Así las cosas, es pertinente considerar algunos puntos relevantes en torno a estas dos ramas del Derecho. En primer término debemos entender al Derecho Administrativo como aquella disciplina que se desprende del Derecho Constitucional y que constituye el orden jurídico que fundamenta el funcionamiento y organización de la Administración Pública.

Empero, tanto los actos de gobierno como los actos políticos no pueden considerarse aparte sino como actos administrativos.

El Derecho Económico hemos de considerarlo como un conjunto de normas de Derecho Público, fundamentadas en la constitución, que permiten que el Estado conduzca bajo ciertas directrices y principios el desarrollo económico y social de un país.

De todo lo anterior, resulta evidente mencionar, que ni las normas de Derecho Económico ni las propiamente administrativas, se oponen o encuentran en su finalidad consecuencias contradictorias entre sí, por el contrario, si mantienen su plataforma jurídica en el régimen constitucional que les dió origen, su desenvolvimiento en la regulación de los supuestos a que éstas se refieren nunca podrán oponerlas.

Relacionando estas ideas con nuestra figura de estudio, hemos de reconocer que es particularmente difícil definir si la instrumentación jurídica del subsidio se contiene en normas de Derecho Económico o de Derecho Administrativo, creo sin embargo, -- que la solución a este problema, debe resolverse de la siguiente manera:

Al señalar los actos a que se refería el Derecho Administrativo

destacamos la importancia de los actos de gobierno, mencionamos a su vez, que dichos actos los realizaba el Ejecutivo con el fin de encaminar al ente estatal al cumplimiento de una finalidad de orden político, económico o social. Creemos entonces que éste sería la clase de actos administrativos que se dan en el subsidio.

Sin embargo, dichos actos de gobierno poseen a todas luces un contenido económico y, además están insertos en un proyecto económico fundamentado en la constitución.

Así las cosas, tanto Derecho Económico como Derecho Administrativo, están envueltos en nuestro subsidio y surge entonces la pregunta: ¿qué papel juega cada uno de ellos?

Resolvemos esta cuestión respondiendo respecto del subsidio el "qué" y el "cómo".

En efecto, el "qué" del subsidio es el contenido económico de su instrumentación, lo que se pretende conducir u orientar es, en última instancia la economía nacional, con el fin de hacerla congruente con el desarrollo nacional.

Y el "cómo" es el medio a través del cual ha de hacerse posible lo anterior, en pocas palabras la encargada de esta labor es la Administración Pública. Para enfatizar estas apreciaciones el maestro y jurista Andrés Serra Rojas señala:

"Por lo que se refiere a nuestro país, se ha iniciado sobre bases aún imprecisas, las tendencias a reconocer el Derecho Económico.

La proliferación de las leyes administrativas de contenido económico, es el signo de los tiempos que corren.

Desde luego y como tendencia general, nos venimos apartando del sistema liberal, que limitó la acción del Estado en la economía. Las instituciones liberales paulatinamente van desapareciendo, transformando el impulso de las nuevas tendencias y dan paso a un nuevo Derecho Económico, ya sea un sistema jurídico de contenido económico, normas jurídicas económicas o una economía regulada por el Derecho."
(28)

C A P I T U L O I V
EL PRESUPUESTO Y EL GASTO PUBLICO

1. EL PRESUPUESTO

Antes de pasar al análisis concreto de las disposiciones que norman el otorgamiento de los Subsidios, creemos de particular importancia destacar el concepto de Presupuesto y de gasto público. Es necesario lo anterior, en virtud de que no es posible analizar al Subsidio sin tener al menos un panorama general de lo que es el Presupuesto y el gasto público.

1.1. CONCEPTO

Comencemos pues con el Presupuesto. - En efecto, como señala-- Jorge Witker, las finanzas públicas son instrumentos en virtud de los cuales se integra la política económica. El Presupues

to es uno de esos instrumentos de que se vale el Estado para ordenar sus gastos y sus ingresos y por lo tanto, un medio fundamental en la consecución de la política económica. Para el autor antes citado, el Presupuesto puede definirse técnicamente así:

" Como un documento oficial que contiene un plan, preliminarmente elaborado y aprobado por el ejecutivo, acerca de los ingresos y gastos públicos. Es políticamente una toma de decisión que supone tres aspectos fundamentales: 1) Señalamiento de los objetivos de política económica más importantes que el Estado se haya impuesto; 2) Evaluación de las erogaciones por realizar, para alcanzar cada una de estas metas en varias posibilidades; 3) Una medición aproximada de las aptitudes e intenciones de la comunidad para hacer frente al egreso total que implica el programa de gobierno", (29)

En torno al concepto señalado con anterioridad, hemos de comentar que en México, el Presupuesto visto como un plan o una toma de decisión que señala los aspectos fundamentales de política económica, está integrado por toda la normatividad aplicable en materia de finanzas, que parte desde la Constitución hasta las disposiciones secundarias que regulan el Presupuesto.

1.2 CARACTERISTICAS

29 J. WITKER: op. cit., p. 113.

Empero este presupuesto a su vez, posee ciertas características especiales, a saber:

- 1) Desde su formulación hasta su ejecución, el Presupuesto es un plan o proyecto que atañe de manera exclusiva al Estado.
- 2) A su vez, todas las instancias que se suceden en el Presupuesto, entrañan por sí mismas la realización de ciertos actos, algunos de ellos poseen una fundamentación expresa, otros sin embargo, conllevan a la necesidad del ejercicio del poder discrecional del Estado. Empero tanto unos como los otros, deben ajustarse al llamado Principio de Legalidad.
- 3) La dinámica de la Economía obliga al Estado a que, en materia de ingresos y egresos, se actualicen y ajusten a las necesidades del desarrollo nacional todas las disposiciones aplicables al respecto. De lo anterior, entendemos -- que el Presupuesto debe actualizarse y ejercerse anualmente.
- 4) Se dice que la naturaleza jurídica del Presupuesto, es compleja. Nosotros creemos que por una parte se trata de un acto administrativo sujeto a la aprobación y revisión de la Cámara de Diputados, aunque por otro, el Presupuesto se rige por normas cuyo carácter formal o material varía, según se trate: Leyes, Reglamentos, Acuerdos, etc.

- 5) Los gastos o egresos del Estado, se determinan en un sólo documento que es el Decreto de Presupuesto de Egresos; de ahí la Unidad del Presupuesto.
- 6) El Principio de Universalidad, sugiere la no confusión de los gastos con los recursos; es decir, ambos deben señalarse por separado.
- 7) La no afectación de recursos es la característica del Presupuesto que supone que ciertos ingresos del Estado no - - sean objeto de una afectación especial, sino que dichos ingresos se destinen a cubrir las necesidades en forma general.
- 8) La prohibición constitucional contenida en la fracción IV del artículo 74, determina otra característica importante del Presupuesto y que es la especificación de los gastos. Dicha especificación de gastos no es otra cosa que un límite al Ejecutivo y una forma de control por parte del Poder Legislativo.

Debemos comentar a este respecto, que las características del -- Presupuesto que hemos señalado , atañen también a los Subsidios,

ya que éstos forman parte del Presupuesto y son en última instancia un gasto público.

1.5 FUNDAMENTACION JURIDICA

Pasemos ahora a analizar brevemente los fundamentos jurídicos -- del Presupuesto.

En primer término, debemos mencionar la fracción VIII del Artículo 73 de nuestra Constitución, que señala como facultad del Congreso, la de dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación.

Otro de los fundamentos jurídicos importantes del Presupuesto, - lo encontramos en el Artículo 74 fracción IV del texto Constitucional. En efecto, dentro de las facultades de la Cámara de Diputados, se encuentra la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como revisar el ejercicio presupuestal del año anterior. Además, en este Artículo 74 fracción IV encontramos el fundamento expreso que -- obliga al Ejecutivo Federal a elaborar las iniciativas de leyes de ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos. Creemos -- importante comentar que esta obligación de competencia exclusiva del Ejecutivo, posee una razón fundamental que se expresa en el hecho de que dada su naturaleza y las funciones que desempeña, - es el Ejecutivo el poder idóneo para proyectar y prever tanto el

monto de lo que va a ingresar, como las expectativas de lo que se va a gastar. Empero esta reflexión carecería de la validez suficiente si, como en el caso de la ministración de los subsidios, el ejecutivo va más allá de la norma formal y materialmente legislativa (ley) y utiliza la amplitud de funciones otorgada a través de los reglamentos, de tal suerte que llegado el momento de la revisión de la cuenta pública (la preeminencia del Ejecutivo se consolida aún más) ésta pierde toda su efectividad y su razón de ser luego de un año de anarquía y desorden en el ejercicio del presupuesto, concretamente de las ayudas o auxilios extraordinarios.

Un fundamento más del presupuesto, lo encontramos en el artículo 126 de la Carta Constitucional. El citado precepto se encuentra muy relacionado con el tercer párrafo de la fracción IV del ya comentado artículo 74. Así es, el artículo 126 supone que no puede hacerse ningún pago que no comprenda el Presupuesto de Egresos o bien, alguna otra ley posterior. Sin embargo, la misma Constitución deja sobre el particular una posibilidad, que se traduce en que sí pueden existir partidas secretas que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto. De lo anterior, consideramos importante concluir que si bien es cierto, existe la prohibición de las partidas secretas, también lo es la cuestión de que tales partidas señaladas con ese carácter en el presupuesto, sí pueden existir. Lo que parece una contradicción, más bien se trata de una correcta interpretación; en

efecto, existen las partidas secretas señaladas como tales dentro del presupuesto, fuera de él nunca.

Un último precepto que hemos de comentar en relación con el presupuesto, es el artículo 131 en su parte final. En términos generales, esta disposición regula la facultad de gravar mercancías y señala que el Ejecutivo puede ser facultado por el Congreso de la Unión para regular las cuotas de las tarifas de exportación e importación, en relación con lo anterior, la Constitución establece que el Ejecutivo al enviar al Congreso el "Presupuesto Fiscal", someterá a la aprobación del Congreso el uso que se hubiese hecho de dicha facultad.

1.4 COMENTARIOS

Dos comentarios nuestros, creemos importante señalar: el primero de ellos, se funda en el hecho de que el artículo 74 fracción IV de la Constitución, es claro en la obligación del Ejecutivo de elaborar las iniciativas y proyectos correspondientes a los ingresos y al presupuesto, por lo que lo señalado en la parte final del artículo 131 resulta reiterativo sobre el particular. El segundo comentario que nos parece interesante al respecto, es que dentro de las atribuciones de la Cámara de Diputados se encuentran la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación del Departamento del Distrito

Federal y la revisión de la Cuenta Pública, por lo tanto, el Ejecutivo Federal hace llegar a la Cámara de Diputados dichos documentos y no al Congreso, entendido éste como la conjunción de ambas Cámaras. De todas formas y por lo que respecta a la facultad de regular las cuotas de las tarifas de importación y exportación, no hay duda de que sea el Congreso quien pueda aprobarlas, sin embargo, sería saludable que la redacción del 131 no dejara margen de confusión.

2. EL GASTO PUBLICO

Ahora bien, toca su turno analizar con brevedad algunos puntos relevantes del gasto público.

Como lo hicimos con el presupuesto, el gasto público para entenderlo, es preciso conceptualizarlo:

"La asignación de recursos que tiende a ser eficaz y eficiente, de los ingresos del Estado para cumplir con un conjunto de medidas de política económica que conforman un proyecto político y social específico;"
(30)

30 RAFAEL BELLO; Gasto Público; en R. Bello; et. alii; Documentos de Trabajo Serie Administración Pública No. 5; CIDE, México, 1984, p. 5.

Hemos escogido esta definición porque creemos que se ajusta con bastante atinencia al concepto y a su vez, abarca el fundamento ideológico y teórico de los subsidios. Por su parte, Rafael Bello anota este otro concepto del gasto público:

"Desde otro ángulo, el Gasto Público puede ser visto como la cantidad monetaria que el Estado utiliza para la realización de sus proyectos técnicos y políticos, de acuerdo a sus funciones constitucionalmente legitimadas, para regular los intereses de las distintas fracciones de clase que integran las sociedad."
(31)

Empero los estudiosos de las finanzas públicas, coinciden en señalar que el concepto del Gasto Público, aún no se encuentra debidamente depurado, puesto que el campo de las Finanzas Públicas aún no ha evolucionado mucho. Sin embargo y para los fines que persigue nuestra investigación, conformémonos con saber que se trata de una erogación realizada por el Estado con el objeto de cumplimentar sus fines.

2.1 LAS CARACTERISTICAS DEL GASTO PUBLICO

BASICAMENTE SON 3:

- 1) El gasto público puede ser cubierto por sujetos con personalidades jurídicas distintas.

31 Ibid. p.6

Esta característica que hemos apuntado, aparentemente no tiene sentido si anteriormente afirmamos que el gasto público se trataba de una erogación estatal. Lo que pretendemos afirmar es que la aplicación de los fondos públicos, bien puede ser aplicada directamente por el Ejecutivo (Administración Pública Centralizada), o bien puede tratarse de la aplicación de dineros por parte de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Así el gasto público no siempre lo cubre quien lo eroga.

- 2) El Gasto Público no produce utilidad financiera.

Quizá esta característica sea la más importante y la que mejor define al gasto público. No obstante lo dicho anteriormente, el Gasto Público debe verse como una erogación destinada a producir una utilidad social.

- 3) Finalmente, otra característica de los gastos públicos, está en que su monto depende de factores económicos, políticos y sociales.

En otras palabras, la organización económica y política del Estado que analicemos determinará sin duda la importan

cía que ese Estado conceda al Gasto Público,

Por último y con el objeto de que en el análisis de la Legislación que se refiere a los subsidios conozcamos en términos de finanzas el género y la especie, hagamos pues la clasificación del Gasto Público.

Retchkiman K. dice:

"Los gastos gubernamentales pueden ser divididos en dos grandes rubros, que son gastos reales y de transferencias." (32)

Los que este autor llama gastos reales, son aquellos que comprenden adquisiciones de bienes y servicios destinados a la producción pública, mientras que los gastos de transferencia otorgan poder de compra a un sector, tomándolo de otro.

Para los fines de nuestro trabajo, los gastos que nos interesan son los de transferencia, los que a su vez se subdividen en subsidios o subvenciones y pagos de interés de deuda pública.

32 BENJAMIN RETCHKIMAN K.: Introducción al Estudio de la Economía Pública; 3a. ed., UNAM. Textos Universitarios, México 1983, p. 71.

2.2 COMENTARIOS

Así las cosas, podemos recapitular lo expuesto en este apartado, diciendo que el Gasto Público está representado por la erogación estatal en sus diversas formas, que el fin que persigue se centra en un fin colectivo o social y que éste a su vez, se desglosa en erogaciones destinadas a la producción de bienes y servicios y en erogaciones "gratuitas" o pagos de interés de la deuda pública.

C A P I T U L O V
ANÁLISIS DE LA LEGISLACION QUE
REGULA AL SUBSIDIO

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1.1 EL ULTIMO PARRAFO DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.

Procedamos pues al análisis de los preceptos constitucionales - que hablan o se refieren al subsidio. En efecto, en primer lugar y como fundamento que faculta al Estado para otorgarlos, en contramos el Artículo 28 Constitucional en su último párrafo -- que a partir de las reformas vigentes desde el 3 de febrero de 1983, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, señala:

ARTICULO 28. - ... Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

De lo anterior, podemos comentar que el principio de rectoría - del Estado en materia económica, faculta al Estado por virtud - del Artículo 28 a que se valga de los subsidios para fomentar - áreas prioritarias, sin embargo también establece algunas modalidades o elementos que integran su otorgamiento.

1.2 ELEMENTOS

- 1) La Generalidad.- Esta característica que debe privar en el otorgamiento de los subsidios está sin duda, íntimamente ligada con el fin último de los gastos públicos. En efecto, los gastos públicos deben de entenderse como aquellos que se destinan al cumplimiento de una necesidad colectiva descartando entonces toda satisfacción individual. Por -- tanto ésta generalidad, pretende que los subsidios equilibren la economía a través del fomento a las actividades de ciertos sectores o núcleos de la población que por alguna circunstancia se encuentran desfavorecidos. Así pues, las características generales de los subsidios estudiadas con anterioridad, sufren de acuerdo a nuestra Carta Magna y pa ra el Derecho Mexicano una variación en lo tocante al suje to a quien se otorga. En pocas palabras, el beneficio en quien recae el subsidio, es sin duda la colectividad, representada por algún núcleo económicamente desfavorecido o algún área prioritaria cuya participación en la vida eco nómica redundará en un beneficio social.

- 2) La Temporalidad.- Este aspecto es de particular importan-- cia, debido a que constituye una de las características -- del subsidio, como este mismo párrafo lo reconoce al refe-- rirse a las actividades prioritarias, los subsidios desti-- nados a éstas, no deben permanecer indefinidamente, sea -- cual fuese su naturaleza. En pocas palabras, la Constitu-- ción considera la necesidad de sujetar el otorgamiento de

los subsidios a una temporalidad determinada, a fin de no lesionar la economía nacional. Otro aspecto que destaca en este último párrafo del artículo 28 Constitucional, está íntimamente ligado al espíritu que quizá tuvo el legislador al limitar el otorgamiento de los subsidios a una temporalidad.

Este aspecto es el que previene que los subsidios no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. Esta disposición es congruente con las políticas de disciplina presupuestal que ha incorporado el Decreto de Presupuesto de Egresos para 1985. Finalmente corresponde al Estado la vigilancia de la aplicación y la evaluación de la misma. En nuestra particular opinión, esta última situación que prevé la Constitución, está por demás, ya que si la facultad de otorgar los subsidios, vistos éstos como ejercicio de gasto público, corresponde exclusivamente al Estado, luego entonces resultaría pensar que el Estado se vigilaría a sí mismo en la aplicación y evaluaría sus propias políticas en el otorgamiento de subsidios. Sin embargo, dicho párrafo no menciona que el otorgamiento de subsidios corresponda exclusivamente al Estado, ello se desprende de las leyes que regulan y norman el presupuesto, la contabilidad y el gasto público.

De todas maneras, ésta reciente adición al texto Constitucional, anteriormente no aparecía y corresponde a las

reformas constitucionales de febrero de 1983.

1.3 EL PENULTIMO PARRAFO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL (reformado y adicionado según Decreto publicado en D.O.F. del 3 de febrero de 1983).

Independientemente de otras disposiciones Constitucionales que desde luego, regulan las cuestiones inherentes al Presupuesto Federal, ya sea en cuanto a su determinación o bien a su control, comentaremos ahora la fracción IV penúltimo párrafo del artículo 115 de la Carta Magna en lo tocante a los subsidios. Es preciso hacer mención que dicha fracción se refiere al otorgamiento de subsidios fundamentados en leyes locales con respecto a ciertas contribuciones señaladas en los incisos a) y c) del citado precepto constitucional. A este respecto y en relación con nuestro estudio, dicho párrafo no nos es de gran utilidad. Sin embargo, debemos apuntar que pretende sin duda proteger los ingresos de los Municipios, estableciendo la prohibición por parte de leyes federales de limitar la facultad de los Estados de establecer sus propias contribuciones y a su vez, que las propias leyes locales concedan exenciones o subsidios con respecto a dichas contribuciones en favor de personas físicas o morales o bien de Instituciones oficiales o privadas.

Dicho precepto señala:

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

IV. . . Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con los mismos. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Como vemos el precepto constitucional antes señalado no nos aporta ningún dato que para efectos de nuestro estudio sea de utilidad.

Ahora bien, dejemos claro algunos puntos como conclusión a estos dos artículos de la Constitución que se refieren al Subsidio.

En primer término, debemos señalar que hasta antes de las reformas constitucionales de febrero de 1983, las cuestiones relativas al subsidio, principalmente por lo que se refiere al artículo 28, simplemente no existían, empero si bien es cierto que dichas reformas fundamentan al menos el otorgamiento de subsidios, también lo es el hecho de que sigue privando en nuestra legislación una auténtica anarquía legislativa y el imperio de los reglamentos, se impone sobre leyes que debieran regular con atin-

gencia estas cuestiones como veremos más adelante. Por lo tanto la adición constitucional de 1983, en lo relativo a los subsidios, forma un "puente" entre la Constitución y los reglamentos y disposiciones secundarias en verdad interesante.

2. EL PODER DISCRECIONAL DEL ESTADO

La discrecionalidad es, en efecto, una de las fuentes que sin duda constituyen la base en función de la cual el Estado actúa, ya sea partiendo de un criterio paternalista o bien, de una postura liberal, considerando desde luego que la función estatal tiene como elemento esencial el orden jurídico, bajo el cual siempre debe de sustentar su actividad. El Dr. Fraga al respecto opina:

"Este último elemento, significa que dicha función se desarrolla sometida al llamado principio de legalidad que precisamente consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada;"(33)

Es de especial importancia el hecho de destacar que todos los actos del Estado deben apearse al principio que con todo acierto señala Fraga, en otras palabras, debe existir una norma en que se funde cualquier decisión individual cuyos caracteres deberán sustentarse en la abstraccionalidad, impersonalidad y la razón -

33 G. FRAGA: Op. cit., p. 99.

de que dicha norma forzosamente debe ser expuesta por el órgano encargado para realizar dicha función, es decir, que elabora las leyes.

Surge sin embargo, una función del Estado donde su actividad se exceptúa del estricto apego al principio de legalidad. En efecto, estamos hablando de la facultad discrecional del Estado, su naturaleza y esfera de acción no se desvincula del principio de legalidad pero su ejercicio se realiza con base en un criterio de apreciación, por lo tanto invade el campo del libre razonamiento para determinar lo que resulta conveniente en unos casos y lo que resulta adverso en otros.

Para entender mejor el alcance de esa facultad o poder discrecional, citemos el concepto que Rafael de Pina señala:

"Discrecional.- Resolución de un órgano administrativo dada en el ejercicio de la potestad de esta naturaleza"(34)

Por su parte, el diccionario para juristas de Juan Palomar de Miguel, apunta:

"Discreción.- (lat. discretio) f. Sensatez para formar juicio y tacto para obrar y hablar./ Don de expresarse con ingenio, agudeza y oportunidad./ Expresión o dichos discretos./ A discreción m. adv./ Al arbitrio o buen juicio de uno./ Sin tasa ni limita--

34 R. DE PINA: op. cit., p. 153.

ción, al antojo o voluntad de uno./ Darse o entregarse a discreción. frs. mil. Entregarse sin capitulación al arbitrio del vencedor./ Rendirse a discreción. frs. mil. Darse a discreción. Cfr. edad de discreción / (35)

Y de discrecional el mismo autor nos dice:

"Discrecional.- (de discreción) adj. Que se hace libre y prudencialmente./ Dícese de la potestad gubernativa en las funciones de su competencia que no se hallan regladas. Cfr. facultades discrecionales, poder discrecional, potestad discrecional." (36)

Así, entendemos que esta facultad no se realiza con base en un criterio de poder arbitrario que no considera puntos de encuentro y actúa en un momento caprichoso o temperamental. De ninguna manera, no es así como debe analizarse este concepto, el poder discrecional tiene como características la libertad, la prudencia, la sensatez y el buen juicio, como fundamento la autorización legislativa por virtud de la ley y como límite la protección del interés general, por estas razones, Fraga aierta cuando señala:

35 J. PALOMAR DE MIGUEL: op. cit., p. 463

36 Ibid.

"Mientras una orden arbitraria carece en todo caso de fundamento legal, la orden dictada en uso de la facultad discrecional, podrá satisfacer los requisitos del artículo 16 Constitucional de fundar y motivar la causa legal del procedimiento."(37)

Como ya hemos apuntado, el ejercicio de la facultad discrecional es limitado, por lo general de los mismos términos que usa la Ley podrá inferirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional. No obstante lo anterior, debemos reconocer que en realidad es sumamente difícil precisar con exactitud los casos en que es posible admitir el otorgamiento de la facultad discrecional y aquellos en que no debe de admitirse.

De lo anteriormente expuesto y con base en el estudio de una facultad que puede considerarse hasta cierto punto de libre apreciación, es pertinente señalar su comportamiento en aquellos casos en que, como todos, alguna vez hemos constatado se transgreden las garantías individuales por el ejercicio de dichos actos en los que el Estado actúa muchas veces a su arbitrio, caso específico de los subsidios.

Donde la legislación es pobre, difusa, o bien se encuentra dispersa en una serie de acuerdos o circulares o en leyes donde no

37. G. FRAGA: op. cit., p. 101.

se detallan con exactitud el alcance de la actuación de la autoridad se encuentra fundamentalmente el punto de arranque de las constantes violaciones constitucionales y del ejercicio del Poder arbitrario.

La función pues de la facultad discrecional, consiste en darle a la ley la flexibilidad necesaria para que realmente se adecúe a las situaciones que la vida pública presenta.

Por lo tanto y de acuerdo con el Dr. Manuel María Díez:

"La discrecionalidad no comporta plenitud de facultades (Vollmacht) ni la libertad para determinar los fines de la propia actividad; presupone siempre una dirección positiva genérica y específica a que debe sujetarse la actividad administrativa." (38)

Quizá esa "discreción positiva genérica y específica" a la que se refiere Díez, sea en realidad el parámetro o entorno que debe -- enmarcar la actividad del órgano. Ciertamente es entonces que cuando un ordenamiento legal señala la palabra "puede", en la asignación de un poder discrecional la conducta del órgano no estaría determinada de antemano por una regla de derecho, pero ello no -- significa que dicha facultad discrecional no deba sujetarse a -- ciertos límites.

38 MANUEL MARÍA DIEZ: El Acto Administrativo. 2aed. Tipo Gráfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961, p. 62.

Es inexcusable que si la actividad estatal tiende a invadir las esferas de los particulares, las facultades discrecionales se hagan imprescindibles, pero dicha argumentación no entrafia el ejercicio caprichoso de las mismas.

En el ejercicio de la facultad discrecional, el órgano no puede crear normas de carácter legislativo ni realizar funciones jurisdiccionales.

Lo anterior, resulta de trascendental importancia en nuestro estudio, debido a que queda claro que por virtud de una facultad discrecional, el Ejecutivo no puede ni debe legislar sobre una determinada materia, sea cual fuere la naturaleza formal o material del instrumento jurídico que contenga dichas normas.

Coincidimos con Díez en el sentido de interpretar la facultad discrecional como un acto que no está determinado por una norma de derecho, sin embargo, pensamos también que dicho acto puede estar determinado por condiciones o elementos relacionados con una apreciación subjetiva del interés público. De ahí que la propia actividad administrativa, deba desarrollarse dentro de ciertos límites, así existen límites que la misma administración impone en forma expresa a su actividad discrecional y son los

llamados límites relativos y en términos generales, se refieren a la organización interna de la administración, la reglamentación de ciertas actividades, etc.

Por otra parte, existen otra clase de límites que si inciden directamente en el contenido de la actividad discrecional, son límites positivos que constituyen auténticas obligaciones de hacer por parte de la administración.

Así las cosas, Marienhoff nos dice:

"En ejercicio de su actividad "discrecional" la Administración actúa de acuerdo a normas o criterios no jurídicos, vale decir no legislativos. . ." (38)

De esta cita anterior, se desprende la importancia de la existencia de tales criterios en virtud de los cuales, el órgano actúe al concretizar el acto de que se trate. Vale decir pues que la facultad discrecional no es omnímoda y menos aún donde la escasez de normas que regulan una determinada materia puede ocasionar que un Ejecutivo excesivamente poderoso lesione los intereses vitales de una nación como podría ser el caso del otorgamiento indiscriminado de los subsidios.

38 MIGUEL S. MARIENHOFF; Tratado de Derecho Administrativo; 3a. reimpr. de la 1ra. ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, T.I., p. 99.

3. LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.

Toca ahora su turno al análisis de esta Ley, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976 y cuyo contenido norma en forma general todo aspecto relacionado con el presupuesto, la contabilidad y los gastos públicos. De su correcto estudio y entendimiento, resaltarán sin duda los primeros frutos de nuestra investigación.

En efecto, el planteamiento para el análisis de este ordenamiento en relación con los subsidios, se desprende del primer artículo de la Ley en cuestión:

ARTICULO 1°.- El presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, se norman y regulan por las disposiciones de esta ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Sin embargo, resulta ser que los subsidios no se norman, ni se regulan adecuadamente por las disposiciones de esta Ley. Ciertamente que como gastos públicos están sujetos a las disposiciones generales que la misma contiene, sin embargo, desde un punto de vista técnico-jurídico, la Ley es omisa al respecto y deja a los reglamentos cuya naturaleza formal es distinta la regulación de los subsidios y peor aún, al Ejecutivo la legislación de dicha materia.

Con base en las diferentes argumentaciones sobre el llamado poder discrecional, analicemos el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

3.1 EL ARTICULO 25 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y --
GASTO PUBLICO FEDERAL.

ARTICULO 25.- . . . El Ejecutivo Federal determinará la forma en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a los Estados, Municipios, instituciones o particulares, quienes proporcionarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los mismos.

Ahora bien, ésta es la única disposición contenida en esta Ley que se refiere a los subsidios y sobre el particular, creemos importante destacar lo siguiente:

En la parte relativa al estudio del presupuesto y gasto público, dejamos bien clara la naturaleza de éstos; por lo tanto, el subsidio como gasto público y parte del presupuesto, debiera encontrar en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, su regulación más estricta, sin embargo no es así. La fa--

cultad discrecional otorgada al Ejecutivo en relación con los -- subsidios, es inobjetable, empero el ejercicio de dicha facultad y más tratándose de fondos públicos, no puede quedar por virtud de una ley al capricho de la autoridad. No es posible pensar -- que la asignación de transferencias por concepto de subsidios -- que en países como México, representa el sacrificio de buena parte de los ingresos del sector público se cifa exclusivamente al otorgamiento de una facultad de discreción sin que, al menos se delinien los criterios y parámetros de aplicación plasmados en una ley.

Estamos convencidos sin embargo de la necesidad de la existencia de la discrecionalidad, pero como ya dijimos, ésta consiste en -- darle a la ley la flexibilidad necesaria para adecuarse a las -- circunstancias de la vida pública y no como sucede con los subsidios, que por una parte se pierden en las leyes y por la otra encuentran en disposiciones secundarias (Reglamentos, Decretos, -- Acuerdos, etc.) cierta regulación determinada exclusivamente por el Ejecutivo. Recordemos que la naturaleza formal y material de la Ley, la distingue especialmente de otras disposiciones como -- los reglamentos que nunca pueden ir más allá que éstas, ni regular situaciones jurídicas distintas a las consideradas en las leyes. Así si las leyes son omisas, confusas y no limitan el ejercicio de la autoridad, ellas mismas abren las puertas a las violaciones constitucionales; cabe anotar al respecto, la tesis siguiente:

FACULTADES DISCRECIONALES

Facultades discrecionales. Apreciación del uso indebido de ellas en el juicio de amparo. El uso del arbitrio o de la facultad discrecional que se concede a la autoridad administrativa puede censurarse en el juicio de amparo, cuando se ejercita en forma arbitraria o caprichosa, cuando la decisión no invoca la circunstancias que concretamente se refieren al caso discutido, cuando éstas resultan alteradas o son inexactos los hechos en que se pretende apoyar la resolución, o cuando el razonamiento en que la misma se apoya es contrario a las reglas de la lógica.

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Vol. IV pag. 120-A en R. 6489-55.-Fábricas de Papel San Rafael y anexas S.A. .- 4 votos.

Vol. VIII, pag. 55. A. en R. 3294-56.-Farmacéutico Lakeside, S.A.- 5 votos.

Vol. VIII, pag. 55. A. en R. 4249-52.-Internacional de Comercio, S.A.- 4 votos.

Vol. XIX, pag. 57. A. en R. 4862-58.-Adrián Garcini Navarro.- -- 4 votos.

Vol. XIX, pag. 59. A. en R. 136-57.- Antonio Mardegain Simeón.- - 4 votos.

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte, 2a. Sala pag. 129.

3.2 OBJECIONES AL TERCER PARRAFO DEL ARTICULO 25 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL .

De estas reflexiones, creemos importante resumir algunos puntos de vista para objetar el tercer párrafo del artículo 25 de la -- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

- 1) La facultad otorgada al Ejecutivo en la mencionada disposición, no establece principio alguno a que deba sujetarse - el Ejecutivo en la ministración de subsidios.
- 2) Por lo tanto, los Reglamentos no pueden desarrollar principios que no existan en las Leyes.
- 3) La ley, en el caso de los subsidios, debiera otorgar la facultad discrecional, pero sujetándola a un conjunto de principios o criterios que deban observarse, para que así los reglamentos provean con atingencia y sin excesos, la exacta observancia de la ley.
- 4) La ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, sobre este particular debe ser reformada por lo siguiente:

- a) La legislación sobre subsidios es omisa y confusa.
- b) Las erogaciones por subsidios representan una parte -- considerable del gasto público.
- c) El ejercicio simple de la facultad discrecional da pie a constantes violaciones a la normatividad en materia de - finanzas y a malversaciones de fondos.
- d) No puede dejarse a los reglamentos y disposiciones secundarias la reglamentación al último párrafo del artículo 28 Constitucional.

4. REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL. (Publicado en el D.O.F. del 18 de noviembre de - 1981).

Ahora bien, analicemos el Reglamento de la Ley de Presupuesto, - Contabilidad y Gasto Público Federal.

La práctica en el otorgamiento de los subsidios, al menos desde el punto de vista jurídico, depende esencialmente de éste Reglamento. En el desarrollo del análisis encontraremos los puntos - más importantes que rigen su ejercicio.

Lo dividiremos de la siguiente forma para ser congruentes con el orden del Reglamento y para que sea más y mejor entendible.

- I. El papel del subsidio en el anteproyecto del presupuesto.
- II. Disposiciones relacionadas con la preparación, ejercicio y pago del gasto público en relación con los subsidios.
- III. Requisitos de contabilidad que deben observarse.
- IV. La elaboración de la cuenta pública.
- V. Control y Evaluación del subsidio.

4.1 EL PAPEL DEL SUBSIDIO EN EL ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO.

En la preparación de estos anteproyectos, las entidades comprendidas en la Ley como lo son: El Poder Legislativo, el Poder Judicial, La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en donde sea fideicomitante el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o bien, organismos descentralizados o paraestatales con participación mayoritaria, por concepto de transferencias deben sujetarse a ciertos criterios. Antes de señalarlos y explicarlos, es preciso señalar qué debemos entender por Transferencias:

"Transferencia.- Agrupa a las asignaciones que la Administración Pública Centralizada destina sin contra prestación alguna, ya sea en forma directa o mediante fondos fideicomitados a los sectores privado y so

cial, a organismos y empresas de participación estatal, a Estados, Municipios y Distrito Federal y al exterior como parte de su política económica general y de acuerdo a las estrategias y prioridades del desarrollo nacional. Este capítulo incluye las ayudas a los sectores privado y social; estímulos fiscales, participaciones de ingresos federales; subsidios corrientes; subsidios para pago de intereses, comisiones y gastos; subsidios para inversión física; subsidios para inversión financiera y subsidios para pago de pasivo." (39)

Como vemos, se trata de ministraciones sin contraprestación alguna que entre otras cosas, incluye a los subsidios.

Así las cosas, entendemos que para el Reglamento de la Ley de -- Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, las transferencias son el género y los subsidios la especie. Pues bien, -- las previsiones del gasto por estos conceptos, deben ceñirse a -- los siguientes criterios:

- 1) La finalidad que persigue la transferencia debe ser -- acorde con las políticas del Ejecutivo Federal;
- 2) Deb. precisarse el destino, el beneficiario y la justificación correspondiente;
- 3) Quedarán sujetos a un período determinado;

39 SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, SUBSECRETARÍA DE CONTROL PRESUPUESTAL Y CONTABILIDAD, DIRECCIÓN GRAL. DE POLÍTICA PRESUPUESTAL: Clasificador por Objeto del Gasto; México, 1985, p. 32.

4) En tratándose específicamente de subsidios a entidades coordinadas, deben considerarse: los programas institucionales, situación financiera que permita cuantificar las transferencias, los proyectos en proceso.

5) Sujetarse a los procedimientos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto para el caso en que las transferencias no puedan consignarse en los anteproyectos de presupuesto:

6) Los criterios que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Estos criterios, en las previsiones de gasto por transferencia, señalan algunas características de los subsidios que ya hemos anotado con anterioridad. Sin embargo, lo más relevante de su estudio, destaca la gran libertad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el señalamiento de las políticas aplicables en relación con las previsiones de gasto.

4.2 DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA PREPARACION, EJERCICIO Y PAGO DEL GASTO PUBLICO EN RELACION CON LOS SUBSIDIOS.

En términos generales, la preparación del gasto público se circunscribe a la calendarización y especificación de metas; dichos calendarios son anuales, contemplando los requerimientos financieros y las necesidades de pago. Cabe a su vez destacar que el Departamento del Distrito Federal y el sector público descentralizado y paraestatal, deben diferenciar en sus calendarios los recursos propios de las transferencias, y desde luego sujetarse a los lineamientos que expida la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por lo que se refiere al ejercicio y pago del gasto público, debemos señalar que el ejercicio comprende el manejo y la aplicación de recursos que realicen las Entidades, igualmente dicho ejercicio del gasto, debe desarrollarse a través de tres vertientes: A) Compromisos que conlleven obligaciones; B) Asignaciones de recursos; C) Pago de obligaciones contraídas.

Desde luego las transferencias se canalizan por virtud de la segunda vertiente, pues no olvidemos que se trata de asignaciones sin contraprestación. Por otra parte y por lo que toca a la administración pública descentralizada y paraestatal cuando ministren fondos por concepto de transferencias a terceros, deberán solicitar autorización de la coordinadora de sector o de la Secretaría de Programación y Presupuesto y dichos fondos no hubieran sido devengados existe la obligación por parte del receptor

de reintegrar su importe.

A su vez, las coordinadoras de sector al autorizar subsidios, deben verificar los calendarios respectivos, estados de liquidez - la debida correspondencia de los fondos autorizados con los programas de pagos y observar las politicas que dicte la Secretaria de Programación y Presupuesto.

Los subsidios con cargo a impuestos Federales, se sujetan por -- virtud del reglamento a la Ley de Ingresos de la Federación y a la Ley de Coordinación Fiscal.

En relación con nuestra figura, podemos concluir lo siguiente:

- 1) En la preparación del gasto, los subsidios también están sujetos al proceso de calendarización y como transferencias que son, deben estar diferenciados de los recursos propios.
- 2) En el ejercicio y pago del gasto, los subsidios deben canalizarse a través de la vertiente de Asignaciones de Recursos.
- 3) Corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto y a los coordinadores de sector, la verificación y

autorización de las ministraciones por subsidios.

4) Los subsidios con cargo a impuestos federales, se sujetan a las leyes de Ingresos y de Coordinación Fiscal.

4.3 REQUISITOS DE CONTABILIDAD QUE DEBEN OBSERVARSE

La Contabilidad Gubernamental, comprende la captación y el registro de las operaciones financieras, presupuestales y de logro de metas de las entidades.

Por su parte, el registro contable de los subsidios y aportaciones, se efectúan al expedirse el recibo de retiro de fondos con el objeto de hacer identificable el destino y el beneficiario de los mismos.

4.4 LA ELABORACION DE LA CUENTA PUBLICA

En la elaboración de la cuenta pública interviene toda la información financiera y contable que las Entidades proporcionen a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Dentro de esa información, se encuentra la relativa a la ejecución de recursos por subsidios y aportaciones, autorizadas y ministradas a instituciones, personas físicas o morales, especificando importes, causas y finalidades de dicha erogación.

Por otro lado, los beneficiarios de subsidios y aportaciones -- otorgados con cargo al presupuesto de egresos de la Federación -- deben rendir en forma detallada a la Secretaría de Programación y Presupuesto, toda la información relativa a la aplicación de dichos fondos.

4.5 CONTROL Y EVALUACION DEL SUBSIDIO

El Control y Evaluación del Gasto Público, abarca la fiscalización permanente de activos, pasivos, ingresos, costos y erogaciones, así como el seguimiento de las realizaciones financieras y medición de eficacia en el desarrollo y cumplimiento de metas y programas, consecuentemente el subsidio también está sujeto a estos controles, sin embargo el Reglamento no alude expresamente a los subsidios ni a ninguna erogación en especial excepto en lo tocante a las adecuaciones presupuestarias que en tratándose de subsidios y aportaciones se requerirá del permiso previo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En este breve análisis del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, no pretendemos, desde luego, exponer planteamientos técnico presupuestales, ni tampoco el análisis específico de las disposiciones que rigen el proyecto, la preparación, el ejercicio, pago y las normas generales referentes a la contabilidad, la cuenta pública, el control, la eva-

luación del gasto público y dentro de él los subsidios. Simplemente busquemos que el estudio del subsidio encuentre las referencias concretas que hace el reglamento a los subsidios.

No obstante antes de hacer las objeciones jurídicas a este Reglamento, debemos recapitular lo señalado durante este breve análisis y resumir lo siguiente:

- a) Estamos en presencia de un reglamento de naturaleza -- material legislativa y formalmente ejecutiva que desarrolla los principios contenidos en la Ley de Presupuesto, -- Contabilidad y Gasto Público Federal.
- b) Su materia de reglamentación se circunscribe a la programación presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal y las cuentas de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal.
- c) Inexplicablemente no se refiere en forma expresa a los criterios de aplicación de los subsidios solamente hace referencia a su género próximo: Transferencias y a algunas - otras disposiciones menciona requisitos y reglas en su - otorgamiento.

Cuando señalamos los preceptos constitucionales que se referían al subsidio, hicimos ver que existía un puente entre éstos y los reglamentos.

A su vez, cuando analizamos la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, hicimos incapié en la facultad discrecional que por virtud de la misma se otorgaba al Ejecutivo para determinar la forma en que deberían de invertirse los subsidios y finalmente destacamos algunos de los puntos sobresalientes que en lo relativo a los mismos, señalaba el Reglamento de dicha Ley.

Ahora bien, este reglamento además de no desarrollar con precisión a qué criterio específico ha de ceñirse el Ejecutivo constituye junto con otras disposiciones secundarias, el instrumento legal de naturaleza diversa al de las leyes en que se apoya el Ejecutivo para ejercer en forma omnímoda e indiscriminada una facultad discrecional mal otorgada que se traduce en una facultad legislativa prohibida por nuestra Carta Magna salvo los casos comprendidos en los artículos 29 y 131 Constitucionales.

A continuación recapitulamos en forma global algunas apreciaciones de que nos valdremos al concluir este trabajo para fundamentar nuestra propuesta:

1) El Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, es el instrumento jurídico idóneo para -- proveer a la esfera administrativa la exacta observancia de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en lo relativo a los subsidios.

2) Sin embargo, dicha ley no contiene principios susceptibles de aplicación, sino una facultad discrecional omnímoda sobre el particular.

3) Luego entonces el mencionado Reglamento no desarrolla ningún principio y solamente hace referencias indirectas a los subsidios o bien, señala reglas específicas sujetas al criterio de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

4) Surgen entonces varias preguntas sobre el régimen jurídico que debiera de existir y reglamentar el último párrafo del artículo 28 Constitucional.

a) ¿Qué instrumento legal delimita el concepto de subsidio y lo separa de otras figuras afines como la exención y los estímulos fiscales?

b) ¿Qué ley reglamenta los principios generales que deben regir en la aplicación de los subsidios (su temporalidad, su generalidad, el carácter de los beneficiarios, la prelación en su prioridad)?

- c) ¿En dónde encontramos los criterios de aplicación del subsidio y los parámetros a que debe sujetarse el Ejecutivo en su otorgamiento?
- d) ¿Cuántos y cuáles son los subsidios que se consideran para cada ejercicio?
- e) ¿Cuáles de ellos son prioritarios y en donde se detallan los criterios de racionalización de los mismos?
- f) ¿Quién ejerce el control en la aplicación de los subsidios?

Algunas de las respuestas a estas preguntas se encuentran dispersas en una inmensa cantidad de disposiciones como decretos, - - acuerdos, circulares, documentos internos de las dependencias, - etc., constituyendo una maraña jurídica difícil de desenredar.

C A P I T U L O V I
DISPOSICIONES JURIDICAS QUE REGULAN DIVERSOS
ASPECTOS EN EL OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS

**1. DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA FACULTAD PARA CONCEBER -
SUBSIDIOS.**

1.1 Código Fiscal de la Federación:

Es el instrumento legal que tiene por objeto regular, en forma general, todos los supuestos jurídicos en materia impositiva.

Principales Disposiciones Relacionadas con el Subsidio:

Artículo 39 fracción III del Código Fiscal de la Federación Vigente, (publicado en D.O.F. del 31 de diciembre de 1981).

El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general, podrá:

- I.- . . .
- II.- . . .
- III.- Conceder subsidios o estímulos fiscales.

Aspectos que regulan el subsidio:

Nuevamente se trata de la facultad para otorgar los subsidios -- que se desposita en el Poder Ejecutivo.

Comentario:

Creemos que el Código Fiscal por la materia que regula, no debiera referirse a los subsidios, porque como ya vimos, la naturaleza del subsidio, la exención y el estímulo fiscal son bien distintas y sólo da pie a confusiones terminológicas. Empero algunos ordenamientos y particularmente el Reglamento de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de la Ley, hacen referencia a los llamados "Subsidios con Cargo a Impuestos Federales", sujetándolos a las disposiciones que sobre el particular fijan las Leyes de Ingresos y de Coordinación Fiscal.

1.2 Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1986.

Objeto.- Es el instrumento legal que año con año y congruentemente con el Presupuesto de Egresos de la Federación, detalla y enumera los conceptos en virtud de los cuales, el Estado percibirá los ingresos en el año fiscal que corresponda y por los montos que en el mismo se señalan.

Principales Disposiciones en Relación con el Subsidio:

A continuación transcribimos los artículos 4° y 13 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1986 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985.

ARTICULO 4°.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda facultado para:

- I.-
- II.- Expedir las disposiciones necesarias para el cumplimiento de lo establecido por esta ley en materia de estímulos y subsidios fiscales.

ARTICULO 13.- Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que pueda otorgar los siguientes:

- I.- Estímulos y Subsidios a:
 - a) Los sectores agropecuario y forestal;
 - b) El sector pesquero;
 - c) El sector minero;
 - d) El abasto de productos básicos;
 - e) La producción de aguas envasadas y refrescos de marcas nacionales por empresas de capital cien por ciento mexicano;
 - f) La importación de materias primas cuya oferta es insuficiente;
 - g) La importación de artículos de consumo a las franjas fronterizas y zonas libres del país, por las empresas y centros comerciales establecidos en ellas para instalarlos en dichas empresas o en centros comerciales ;
 - h) La importación de equipo y maquinaria a las franjas fronterizas y a las zonas libres del país, por las empresas y centros comerciales establecidos en ellas para instalarlos en dichas empresas o en centros comerciales;
 - i) La importación de equipo y aditamentos para evitar, controlar y disminuir la contaminación ambiental, que efectúen directamente los industriales nacionales para instalarlos en sus fábricas .
 - j) La investigación científica y el desarrollo tecnológico;
 - k) La industria editorial ;

l) La marina mercante;

m) El turismo social;

n) A la vivienda nueva de tipos medio y de interés social que se destine al arrendamiento;

ñ) Otras actividades sectoriales y regionales - prioritarias en los términos del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

II.- Subsidios respecto de impuestos federales, en relación a los Contratos de compra de petróleo -- que celebran el Gobierno Federal y Petróleos Mexicanos para integrar el patrimonio del fideicomiso para la emisión de Certificados de Participación Ordinaria denominados "Petrobonos".

III.- Subsidios a la exportación de artículos -- primarios, de productos manufacturados y de servicios y venta de tecnología.

Se aprueban los estímulos fiscales y subsidios con cargo a impuestos federales, así como las devoluciones de impuestos concedidos para fomentar las exportaciones de bienes y servicios o la venta de productos nacionales a las franjas fronterizas y a las zonas libres del país, en los porcentos o cantidades otorgadas o pagadas, en su caso, durante el ejercicio fiscal anterior.

Los estímulos o subsidios que conceda la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de este artículo, en ningún caso afectarán las participaciones que correspondan a las Entidades Federativas o Municipios, ni tampoco afectarán a las contribuciones destinadas a un fin específico.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para conceder los estímulos a que se refiere este artículo, escuchará en su caso, la opinión de las dependencias competentes en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Aspectos que de éste regula

El objeto mismo de la Ley de Ingresos nos dá la pauta por lo que toca a los estímulos fiscales, pues en última instancia, se trata de deducciones autorizadas en los impuestos o en otras palabras, en los ingresos que percibe el Estado, sin embargo, no creemos que sea el caso de los subsidios, recordemos sus características y su concepto y salvo el caso de los subsidios con cargo a impuestos, los subsidios diversos no deben ser materia de regulación de la Ley de Ingresos, sino más bien del Presupuesto de Egresos.

En otras palabras, podemos decir que la legislación confunde un poco al estímulo con el subsidio, el primero es la liberación -- total o parcial de la carga fiscal, mientras el segundo es una ayuda o auxilio extraordinario con cargo al erario del Estado -- que no solo se integra con ingresos tributarios. De todas formas, el aspecto que regula del subsidio es el relativo al sector o sectores a que éste se destina.

Comentarios

Nuevamente y por lo que toca al artículo 4º, se trata de una facultad delegada al Ejecutivo por virtud de una ley, para expedir

las disposiciones en materia de subsidios y estímulos fiscales - en cumplimiento de esta Ley de Ingresos. Creemos sobre este particular, que la intención de este artículo es referirse al ejercicio de la facultad reglamentaria consignada en el texto Constitucional (art. 89 fracción 1), cosa que resulta ociosa, considerando que el Ejecutivo posee respecto de todas las leyes, la misma facultad; de no ser así se trataría de una facultad para legislar resultando entonces una violación flagrante al principio de reserva de ley.

Por su parte, el artículo 13 señala en forma limitativa y no enunciativa, las áreas y sectores en que podrán otorgarse los subsidios. Nos parece atingente que un cuerpo normativo formal y materialmente legislativo señale con precisión dichos sectores.

2. Disposiciones que Regulan el Control en el Ejercicio de los Subsidios.

2.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.(publicada en D.O.F. del 29 de diciembre de 1976).

Objeto.- Es el cuerpo normativo que tiene por objeto establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

Principales disposiciones en relación con el Subsidio.

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

- I.- . . .
- II.- . . .
- III.- . . .

IV.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación y evaluar sus resultados conforme a sus objetivos, escuchando para ello, a las dependencias responsables de los sectores correspondientes; administrar su aplicación en los casos en que no compete a otra Secretaría; así como comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, a fin de ejercer las facultades fiscales que le confieran las leyes cuando los particulares se beneficien sin derecho de un subsidio o estímulo fiscal.

ARTICULO 32.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

. . .

IX.- Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, Municipios, Instituciones o particulares;

ARTICULO 32 bis.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

. . .

. . .

V.- Comprobar el cumplimiento, por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimo-

nio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;

. . .

. . .

XIII.- Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

Aspectos que de éste regula

Como señalamos en su oportunidad, muchas de las respuestas a las preguntas que habíamos planteado, se encuentran dispersas en la legislación. Este breve análisis de las disposiciones relacionadas con el subsidio inmersas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos responde de alguna manera y parcialmente a quién corresponde el control en la aplicación de los subsidios.

Comentario

Observamos claramente cuando analizamos la Ley de Presupuesto, - Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, que por la naturaleza misma del subsidio visto como erogación de gasto pú-

blico, todo aspecto inclusive el de vigilancia y control, corresponden a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Por lo visto, lo anterior no es del todo cierto; ya que encontramos entre las atribuciones de la Secretaría de Hacienda, la de comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios - cuando éstos se beneficien sin derecho de un subsidio o estímulo fiscal.

Sin embargo, y pese a que pudiera pensarse que dichas atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre este particular pudieran constituir duplicidad de funciones, nosotros creemos que no es así, pues como ya vimos pueden existir subsidios fiscales o subsidios con cargo a impuestos, donde entrarían plenamente en operación las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La duplicidad de funciones en nuestra opinión, puede desprenderse y relacionarse con las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pues en última instancia las cuestiones de vigilancia y contraloría presupuestarias que competen a ella, también incumben a la Secretaría de Programación y Presupuesto, situación que se desprende tanto de las atribuciones concedidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como en la Ley y el Reglamento de Presupuesto, --

Contabilidad y Gasto Público Federal.

Finalmente y para concluir nuestro comentario a esta Ley, debemos decir que el único y verdadero control presupuestario no es el que el Ejecutivo realiza o pueda realizar respecto de la ejecución y cumplimiento de sus propias políticas de presupuesto o quizá de la vigilancia respecto de las obligaciones de los beneficiarios en relación con las mismas sino de la verdadera función que debe desempeñar la Contaduría Mayor de Hacienda en los términos de su propia Ley Orgánica que tendremos oportunidad de comentar más adelante.

2.2 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, (publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976).

Objeto.- Es el instrumento jurídico formal y materialmente legislativo que tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento del órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

Principales Disposiciones en Relación con el Subsidio

ARTICULO 3º.- La Contaduría Mayor de Hacienda revisará la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funcio

nes de contraloría y, con tal motivo, tendrá las siguientes atribuciones:

1.- Verificar si las Entidades a que se refiere el artículo 2° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:

a) Realizaron sus operaciones en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y, cumplieron con las disposiciones respectivas de las leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;

b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas -- aprobados;

c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y

d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidos por la ley.

II.- Elaborar y rendir:

a) A la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez -- primeros días del mes de noviembre siguiente a la -- presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. -- Este informe contendrá, enunciativamente, comentarios generales sobre:

. . .

. . .

5.- El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares, y

III.- Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del

Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las -- instituciones privadas o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

En el caso de los Municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente.

Aspectos que de éste regula

Hemos llegado quizá a uno de los puntos más importantes en nuestra investigación. En efecto, el aspecto que esta ley regula -- del subsidio es el del verdadero y auténtico control que tiene en sus manos el Poder Legislativo para frenar y fiscalizar la -- ejecución y aplicación de los gastos públicos.

Partimos pues de los preceptos constitucionales que facultan por un lado al Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (Art. 73 fracción XXIV) y por la otra las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados para vigilar el desempeño de las funciones de dicha Contaduría Mayor, -- así como de revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Comentario

Hemos hecho especial hincapié durante el desarrollo de nuestro -- trabajo, del otorgamiento indebido de facultades discrecionales omnímodas al Ejecutivo en la ministración de los subsidios.

Nosotros creemos que el mecanismo jurídico consignado en la Constitución para fiscalizar los actos del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria es correcto, sin embargo, de qué sirve que dicho mecanismo opere una vez que el Ejecutivo ha dispuesto de una forma o de otra del Presupuesto vía subsidio durante todo el -- ejercicio fiscal.

Dicho de otra forma; si con base en una facultad discrecional -- amplia se concede al Ejecutivo toda la libertad para determinar el monto y la forma de inversión de los subsidios a priori, resulta prácticamente inútil que el Poder Legislativo ejerza sus -- facultades fiscalizadoras a - posteriori.

¿No sería mejor establecer parámetros y criterios específicos -- que ajusten esa discrecionalidad a la realidad presupuestaria -- del país?

De esta manera ¿No resultaría mejor y más eficiente la función -- de la Contaduría Mayor de Hacienda?.

2.3 Acuerdo sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus Relaciones con el Ejecutivo Federal.

Relación con el Subsidio

Confiere a la multicitada Secretaría de Programación y Presupuesto, atribuciones para la determinación de montos globales de subsidios o transferencias y obliga a las entidades paraestatales a elaborar e incorporar en sus programas anuales un balance de transferencia que justifique los subsidios recibidos y otorgados.

2.4 Acuerdo por el que se dispone que para el ejercicio de las partidas a que se refiere el cuarto párrafo de las consideraciones del presente acuerdo, sólo requerirá en lo sucesivo que se observen las normas que al efecto dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Relación con los Subsidios

Entre las partidas a que se refiere el mencionado párrafo cuarto, se encuentra la de "Subsidios diversos" y el acuerdo, con el

objeto de dar agilidad a la afectación de dichas partidas, señala que en el ejercicio de las mismas sólo se deberán observar -- las normas que al efecto dicte la Secretaría de Programación y - Presupuesto.

3. DISPOSICIONES QUE FIJAN LOS CRITERIOS EN EL OTORGAMIENTO DE LOS SUBSIDIOS.

3.1 Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para -- 1986, (publicado en el D.O.F. del 31 de diciembre de 1985).

Objeto.- Es el instrumento jurídico de naturaleza formal y materialmente legislativa que a iniciativa del Ejecutivo y con aprobación de la Cámara de Diputados agrupa las previsiones del gasto para un ejercicio fiscal determinado.

Principales disposiciones en relación con el Subsidio

Capítulo Segundo
Disposiciones de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestales del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1986.

ARTICULO 31.- Las erogaciones por concepto de subsidios y aportaciones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, se sujetará a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas de mediano plazo y de los demás programas formulados -- conforme a la ley de la materia y se apegarán a los siguientes criterios:

I.- El otorgamiento deberá ser selectivo, considerando su contribución efectiva a la oferta de bienes, servicios e insumos estratégicos o prioritarios;

II.- Los subsidios destinados a cubrir desequilibrios financieros en la operación, se deberán reducir conforme a la política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos;

III.- Los subsidios a los precios de los bienes, se mantendrán en niveles que estimulen a los productores y que al mismo tiempo eviten el deterioro del poder adquisitivo de los consumidores;

IV.- Los subsidios para las actividades productivas de los sectores privado y social, estarán condicionados a procurar el mayor uso de la mano de obra y a incrementar el nivel de vida de la población de escasos recursos;

V.- Los subsidios a los bienes y servicios de -- consumo popular, se circunscribirán a los productos agropecuarios ubicados dentro del régimen de precios de garantía y del paquete básico, de consumo popular regulándose conforme al comportamiento del mercado, -- las necesidades sociales y el nivel de ingresos de los productores;

VI.- Los subsidios destinados al apoyo de entidades paraestatales, se deberán asociar a aumentos en la productividad y al mejoramiento en la calidad de los bienes y servicios producidos por los mismos;

. . .

. . .

IX.- Las entidades paraestatales beneficiarias -- de transferencias, deberán buscar fuentes alternativas de financiamiento a fin de lograr en el mediano plazo, una mayor autosuficiencia y una disminución -- correlativa de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios; y

X.- No se deberán otorgar subsidios o aportaciones cuando no se hallen claramente especificados los objetivos, metas, beneficiarios, destino, temporalidad y condiciones de los mismos.

ARTICULO 32.- La Secretaría de Programación y Presupuesto autorizará las transferencias con cargo al -- Presupuesto de Egresos a las dependencias coordinadas de sector, quienes procederán a la asignación de los recursos a las Entidades Paraestatales, bajo su coordinación verificando previamente:

I.- Que se justifique la necesidad de los recursos solicitados en función del estado de liquidez de la Entidad beneficiaria, así como la aplicación de dichos recursos;

II.- Que las entidades no cuenten con recursos ociosos o aplicados en operaciones que originan rendimientos de cualquier clase;

III.- El avance físico, financiero de sus programas y proyectos, con el propósito de regular el ritmo de la ejecución con base en lo programado.

Las dependencias coordinadoras de sector podrán suspender las ministraciones de fondos, cuando las entidades beneficiarias no remitan la información -- físico-financiera en los términos y plazos establecidos en las disposiciones aplicables, informando de inmediato a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

ARTICULO 35.- Las transferencias que se otorguen con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación por el costo financiero derivado de las asunciones de -- pasivo de las Entidades Paraestatales, se realizarán siempre que se trate de Entidades estratégicas o -- prioritarias, cuyas funciones estén asociadas a la prestación de servicios públicos o a la producción de bienes social y nacionalmente necesarios, de -- acuerdo a los fines para los que fueron creadas las Entidades beneficiarias.

ARTICULO 37.- La Secretaría de Programación y Presupuesto se abstendrá de autorizar subsidios y las dependencias y Entidades, donativos y ayudas que no -- contribuyan a la consecución de los objetivos de los programas aprobados o que no se consideren de beneficio social, así como aquellos a favor de beneficiarios que dependan económicamente del Presupuesto de Egresos de la Federación o cuyos principales ingresos provengan de éste.

ARTICULO 41.- Los subsidios con cargo a impuestos federales, las devoluciones de impuestos, los estímulos fiscales, así como las participaciones que sobre impuestos y productos federales correspondan a los Estados, al Distrito Federal o a los Municipios en los términos que fijen las leyes de ingresos, la de Coordinación Fiscal y las demás disposiciones legales aplicables, se deberán comunicar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de que realice la afectación presupuestal correspondiente.

ARTICULO 42.- El Ejecutivo Federal podrá abstenerse de ministrar subsidios y de concertar programas de coordinación de servicios e inversiones con las Entidades Federativas que graven con impuestos locales los sueldos y salarios de los empleados de la Federación, de las Entidades Paraestatales y de las que operan mediante concesión federal.

Aspectos que de éste regula

El aspecto principal de los subsidios que por virtud de este Decreto se regula es sin duda uno de los puntos principales en que se funda nuestra propuesta de modificación a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como a su Reglamento. En efecto, este aspecto se refiere a los criterios a que debe sujetarse el Ejecutivo en la ministración de los subsidios, destacan así los criterios de selectividad, de reducción, conforme a las políticas de precios de adecuación de los subsidios a los niveles de estímulo y evitar el deterioro del poder adquisitivo, etc.

Por otra parte y por lo que respecta a la autorización de transferencias a dependencias coordinadas sectorialmente, destaca también que dichas asignaciones dentro de las cuales se comprende también a los subsidios, deben estar justificadas en función de las necesidades de recursos, que no existan recursos ociosos y que compruebe el avance de sus programas.

Además existen algunos otros lineamientos interesantes, como lo son:

- 1.- El otorgamiento de transferencias a Entidades estratégicas o prioritarias y asociadas con la prestación de servicios públicos o producción de bienes.
- 2.- Abstención de otorgamiento de subsidios que no contribuyan a la consecución de objetivos, o bien que no se consideren de beneficio social o en favor de beneficiarios que dependen del Presupuesto de Egresos.
- 3.- Abstención de otorgamiento a Entidades Federativas que graven sueldos o salarios de la Federación con impuestos locales.

Comentarios

Ahora bien, nuevamente encontramos aquí la respuesta a una de -
nuestras principales preguntas que nos planteamos al comenzar --
este breve análisis de la legislación de los subsidios.

En efecto, los criterios de aplicación y de racionalidad en la -
ministración de los subsidios, aparecen en el Decreto de Presu-
puesto de Egresos de la Federación y que año con año y a inicia-
tiva del Poder Ejecutivo, agrupa las previsiones del gasto para
el año fiscal que corresponda.

Sin embargo y pese a que estamos de acuerdo con el contenido de
los mismos, insistimos en el hecho de que dichos criterios y pa-
rámetros deben formar parte del artículo 25 de la Ley de Presu-
puesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Fundamentamos nuestro parecer en las siguientes reflexiones:

- 1)- Las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos --
forman parte de un cuerpo normativo cuyo origen se gesta -
en una iniciativa del Ejecutivo que en materia de subsi---
dios cierra el círculo vicioso que reafirma su absoluta li
bertad para disponer de esa clase de erogaciones.
- 2) Porque el Decreto de Presupuesto de Egresos es como el Pre
supuesto mismo, un programa de vigencia anual que no aseg^u
ra la permanencia y obligatoriedad de las disposiciones en

materia de subsidios.

- 3) **Porque la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal es el instrumento idóneo cuyas normas generales -- abstractas e impersonales, regulan la actuación del Poder Ejecutivo en el ejercicio del Gasto Público.**
- 4) **Porque dicha modificación a la Ley, coadyuvaría al abati- miento de la dispersión de normas que regulan el subsidio.**
- 5) **A su vez, existiría un régimen jurídico aplicable a los -- subsidios, terminando así con la anarquía legislativa al - respecto.**

- 3.2 **Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Adminis- tración Pública Federal.**

Relación con el subsidio

Se busca que por virtud de dicha comisión la política de precios y tarifas de la administración pública federal, mantenga única- mente subsidios en aquellos bienes y servicios que tengan un cla- ro y significativo efecto sobre el empleo, la distribución del -

ingreso y el bienestar de la mayoría.

**3.3 Acuerdo que ordena a las Entidades de la Administración --
Pública Paraestatal Elaborar los Programas que se indican
en Materia Económica.**

Relación con el subsidio.

Por virtud de este acuerdo, se pretende establecer con mayor claridad, las líneas de política económica para dichas Entidades. - El programa de reestructuración financiera que contempla, abarca la racionalización de subsidios y manejo transparente de los mismos, así como la necesidad de mantener sólo aquellos que benefician a los grupos de menores ingresos o para mantener actividades estratégicas para el desarrollo nacional.

CAPITULO VII
DOCUMENTOS TECNICOS

Al margen de los ordenamientos jurídicos que pretenden regular la materia de los subsidios, existen otros documentos que ya sea que establezcan planes, políticas o directrices, o bien se trate de instrumentos integradores u ordenadores o quizá ofrezcan resultados cuantitativos de los subsidios y su correlativo impacto económico, nos sirven para fundamentar aún más la necesidad de legislar y ordenar los cuerpos jurídicos que se refieren al subsidio. En algunos casos encontramos gran dificultad para conocer estos documentos, en realidad estos estudios incluyendo al propio Plan Nacional de Desarrollo, invaden el campo económico y la instrumentación de políticas del mismo. De todas formas no podemos olvidar su existencia y las bases o planteamientos generales que confirman una vez más nuestra tesis propugnadora de un cambio legislativo en esta materia.

1. EL CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO

1.1 Concepto y Fundamento Legal.

Es un documento elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que con fundamento en el artículo 5° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y en las diversas atribuciones que le confiere el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contiene un listado homogéneo y coherente de los bienes y servicios que el Gobierno adquiere para desarrollar sus acciones.

1.2 Ambito de Aplicación

La demanda de bienes y servicios de la Administración Pública Federal tanto de las dependencias del sector central, como del paraestatal, constituyen el campo de aplicación de este Clasificador.

1.3 Su Función y sus Componentes

La función principal de este documento, consiste en identificar con claridad la demanda gubernamental de todos los recursos, ya sean humanos, materiales, tecnológicos y financieros, provenientes del interior y del exterior que se requieren para el cumplimiento de sus actividades.

Por otra parte, los componentes que lo integran y a su vez identifican los elementos con los cuales se utiliza, son los siguientes:

a) Los Capítulos.- Son conjuntos homogéneos y ordenados de los bienes y servicios que el Gobierno Federal adquiere para la consecución de sus fines.

b) **Los Conceptos.**- Son subconjuntos de la misma naturaleza que los anteriores, pero cuyo grado de especificidad permite la desagregación de los bienes y servicios que constituyen los capítulos, además pueden identificarse con mayor claridad los cursos y su relación con las metas y los objetivos.

c) **Las Partidas.**- Son los elementos que integran cada concepto y representan expresiones concretas y detalladas del bien o servicio de que se trate, lo que permite su cuantificación monetaria y contable.

En realidad, este documento responde a uno más de los cuestionamientos a que hicimos alusión al comenzar el recorrido de las disposiciones que se referían al subsidio y que es precisamente su clasificación. Creemos de vital importancia el conocimiento de este instrumento con el objeto de conocer cuántos y qué clase de subsidios considera la legislación mexicana.

En su oportunidad, hicimos mención al género próximo de los subsidios, las transferencias y es aquí donde sin duda, desglosare-

mos las definiciones de cada uno de ellos, cuál es un capítulo, cuál un concepto y cuál la partida.

1.4 La Clasificación del Gasto

Comenzaremos en primer lugar por distinguir los dos conceptos -- fundamentales en que se divide el gasto:

1) Gasto Corriente:

Son erogaciones en bienes, servicios y otros gastos diversos que para atender la operación de las unidades productoras de bienes o servicios, realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

2) Gasto de Capital:

Son erogaciones en bienes, servicios y otros gastos diversos destinados a incrementar la capacidad instalada de operación administrativa o productiva de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los cuales reflejan en un incremento de sus activos fijos patrimoniales o de capital.

Con los subsidios considerados en este clasificador, sucede algo interesante, en realidad hay algunos subsidios que forman parte de gastos corrientes y otros de Capital, por ejemplo:

- a) Los Subsidios Corrientes son Gasto Corriente.
- b) Los Subsidios para Inversión Física son Gastos de Capital.

1.5 La Clasificación de los Subsidios por Capítulo, Concepto y Partida.

1.5.1 Por Capítulo:

Corresponde básicamente a las transferencias que agrupa las asignaciones que la Administración Pública Centralizada destina sin contraprestación alguna en forma directa o mediante fondos fidei comitidos a los sectores privado y social, o bien a organismos y empresas de participación estatal, a Estados, Municipios y Distrito Federal y al exterior. Incluye las ayudas a los sectores privado y social, los estímulos fiscales, participaciones de ingresos federales; subsidios corrientes; subsidios para pago de intereses; comisiones y gastos; subsidios para inversión física; subsidios para inversión financiera y subsidios para pago de pasivo.

1.5.2 Por Concepto:

El Capítulo Transferencias comprende entre otros, los siguientes conceptos:

1) Subsidios Corrientes:

Son asignaciones que otorga la Administración Pública Centralizada, sin contraprestación alguna a organismos descentralizados -- empresas de participación estatal y a los fideicomisos públicos a efecto de que se destinen a subsanar sus gastos de mantenimiento y operación y mantener niveles adecuados en los precios de -- los artículos de consumo básico.

2) Subsidios Para Pago de Intereses:

Comisiones y Gastos.- Agrupa asignaciones de la Administración Pública Centralizada sin contraprestación a organismos descentralizados, empresas de participación estatal y a instituciones y sociedades nacionales de crédito y de seguros y fianzas, destinadas al pago de intereses, comisiones y gastos derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera por esas Entidades.

3) Subsidios para Inversión Física:

Agrupar las asignaciones que otorga la Administración Pública Centralizada sin contraprestación alguna, ya sea en forma directa o mediante fondos fideicomitidos, a los sectores social y privado, a organismos descentralizados y empresas de participación estatal, Municipios y Distrito Federal, con la finalidad de que se destinen a la construcción y/o conservación de obras, así como a la adquisición de bienes de capital.

4) Subsidios para Inversión Financiera:

Son asignaciones que otorga la Administración Pública Centralizada sin contraprestación alguna a los organismos y empresas del Sector Público con el fin de que realicen operaciones financieras a través del otorgamiento de créditos o compra de valores fiduciarios.

5) Subsidios para Pago de Pasivo:

Son las asignaciones que otorga la Administración Pública Centralizada sin contraprestación alguna a organismos descentralizados, empresas de participación estatal e instituciones y sociedades Nacionales de Crédito y de seguros y fianzas para la amortización de pasivos derivados de créditos contratados en moneda na--

cional o extranjera por esas entidades.

1.5.3 Por Partida

El concepto de Subsidios Corrientes, incorpora:

1) Subsidios a la Agricultura:

Son asignaciones destinadas a cubrir desequilibrios a los gastos de mantenimiento y operación de las actividades agrícolas, ganaderas, forestales y pesqueras que desarrollan los sectores público, privado y social.

2) Subsidios a los Precios:

Se trata de erogaciones que se destinan a mantener un nivel adecuado en los precios de los artículos de consumo básico que adquieren y distribuyen organismos y empresas de los sectores público, privado y social.

3) Subsidios a Fideicomisos Agrícolas:

Son asignaciones destinadas a fideicomisos públicos para que cubran desequilibrios en los gastos corrientes para la promoción de actividades agrícolas, ganaderos, forestales y pesqueras.

4) Subsidios a Fideicomisos Industriales:

Son erogaciones destinadas también a fideicomisos públicos para que cubran desequilibrios en los gastos corrientes para la promoción y fomento de actividades industriales.

5) Subsidios a Fideicomisos Dedicados al Comercio y Otros Servicios:

También van destinados a fideicomisos públicos para que cubran desequilibrios en los gastos corrientes para apoyar el desarrollo de las actividades comerciales, turísticas, de transporte, salud y seguridad social, educativas, culturales y otros servicios.

6) Subsidios a Organismos y Empresas Públicas:

Estas asignaciones cubren desequilibrios en los gastos de operación y mantenimiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

7) Subsidios a Instituciones y Sociedades Nacionales de Crédito y de Seguros y Fianzas:

Cubren desequilibrios en gastos de operación y mantenimiento de estas Entidades.

8) Subsidios a Estados, Municipios y Distrito Federal:

Están destinados a sufragar los gastos inherentes a la operación o para la atención de los servicios tradicionales cuando por sus recursos no puedan cubrirlos en los términos de los convenios o acuerdos presidenciales establecidos y con la política de transferencias .

9) Subsidios del Departamento del Distrito Federal:

Las otorga el propio Departamento del Distrito Federal a las Entidades de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal para sufragar gastos de mantenimiento y operación de aquellos programas -- de beneficio al Distrito Federal que lleven a cabo en forma conjunta y de conformidad con los convenios o acuerdos que se establezcan.

El concepto de Subsidios para pago de Intereses, Comisiones y --
Gastos, comprende:

1) Subsidios a Organismos y Empresas Públicas:

Cubren el pago de intereses, comisiones y gastos derivados de --
créditos contratados en moneda nacional o extranjera por los or-
ganismos descentralizados y empresas de participación estatal.

2) Subsidios a Instituciones y Sociedades Nacionales de Crédito
y de Seguros y Fianzas:

Se trata de asignaciones que se destinan a cubrir el pago de in-
tereses, comisiones y gastos derivados de créditos contratados -
en moneda nacional o extranjera por esas Entidades.

El concepto de Subsidios para Inversión Física, comprende:

1) Subsidios a la Agricultura:

Asignaciones destinadas a los organismos y empresas de los secto
res público, privado y social con el fin de que incrementen sus

activos reales o de que adquieran bienes de capital que coadyuven a la producción de bienes agrícolas, ganaderos, forestales y pesqueros como son: maquinaria agrícola, instalaciones de riego, instalaciones para cría de ganado, etc.

2) Subsidios a la Industria:

Están destinados a organismos y empresas industriales de los sectores público, privado y social con el fin de que incrementen sus bienes de capital que se incorporen a la planta productiva.

3) Subsidios al Comercio y otros Servicios:

Se destinan a organismos y empresas de los sectores público, privado y social con el fin de que incrementen sus activos reales o adquieran bienes de capital para la realización de actividades comerciales, turísticas, de transporte, de salud, seguridad social, educativas, etc.

4) Subsidios a Fideicomisos Agrícolas:

También se destinan a fideicomisos públicos con el fin de que incrementen los activos reales o de que se adquieran bienes de capital para el apoyo de actividades agrícolas, ganaderas, fores-

-tales y pesqueras.

5) Subsidios a Fideicomisos Industriales:

Se asignan igualmente a fideicomisos públicos, con el fin de que se incrementen los activos reales o que se adquieran bienes de capital que se incorporen a la planta productiva.

6) Subsidios a Fideicomisos Dedicados al Comercio y otros Servicios:

Destinados a fideicomisos públicos, estas asignaciones se otorgan con el objeto de que se incrementen los activos reales o de que se adquieran bienes de capital para el desarrollo de actividades comerciales, turísticas, de transporte, de salud y seguridad social, educativa, etc.

7) Subsidios a Instituciones y Sociedades Nacionales de Crédito y de Seguros y Fianzas:

Se busca que a través de estos subsidios estas Entidades incrementen sus activos reales o adquieran bienes de capital.

8) Subsidios a Estados, Municipios y Distrito Federal:

También son para incrementar sus activos reales o de que adquieran bienes de capital.

9) Subsidios a Instituciones Privadas sin Fines de Lucro:

Están dirigidas a instituciones privadas que desarrollen actividades sociales, benéficas o sanitarias sin fines de lucro, a fin de que incrementen sus activos reales o de que adquieran bienes de capital.

10) Subsidios del Departamento del Distrito Federal:

Son erogaciones destinadas por el Departamento del Distrito Federal a las Entidades de la Administración Pública Federal y a los Gobiernos de los Estados y Municipios, a fin de que incrementen sus activos reales o adquieran bienes de capital, de conformidad con los convenios o acuerdos que previamente se establezcan.

El concepto de Subsidios para Inversión Financiera.

No se desagrega a su vez en partidas.

El concepto de Subsidios para Pago de Pasivo, comprende:

- 1) Subsidios para Amortización de Pasivo a Organismos y Empresas Públicas:**

Están destinadas a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal para amortizar sus pasivos.

- 2) Subsidios para Amortización de Pasivo a Instituciones y Sociedades Nacionales de Crédito y de Seguros y Fianzas.**

También son destinadas para amortizar los pasivos de estas entidades.

- 2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (publicado en D.O.F. el 31 de mayo de 1983).**

Haremos a continuación un breve repaso de las principales directrices que respecto de los diversos sectores de la economía se ocupan del subsidio. Como veremos destacan la necesidad de la racionalización de los subsidios, mediante la aplicación de criterios de selectividad, preferencia a ciertas actividades y transparencia de los mismos. En algunos casos, utilizamos los mismos

rubros en que se estructura el Plan Nacional de Desarrollo, en otros los adecuamos a fines prácticos que faciliten su identificación.

Sin duda alguna la economía mexicana comienza a requerir de una nueva instrumentación jurídica que responda a la necesidad de -- utilizar eficientemente los recursos de que dispone. De ello el Plan Nacional de Desarrollo es prueba plena.

2.1 Principales Directrices y Criterios en Relación con los - Subsidios:

1.- De la Política del Estado Mexicano

Constitución, Proyecto Nacional y Orientaciones de Gobierno.

Corresponde al Estado apoyar e impulsar al sector privado y al - sector social, en los términos que dicte el interés público y fa cilitar la organización social de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios; y alentar y proteger la actividad económica que realicen los particulares. Ello redundará en la vigorización de la organización económica y - en la generación de empleos y propicia la integración de los - - grupos más rezagados del país al desarrollo y la igualdad social en beneficio de la nación.

La política de desarrollo debe, inicialmente, hacer frente a los desequilibrios de nuestra economía que limitan las posibilidades para crear, en el corto plazo, las condiciones de un crecimiento con justicia: la ineficacia, la baja productividad y escasa competitividad de ciertas ramas de la producción, a lo cual se ha añadido insuficiencias para financiar sanamente la inversión.

2.- Del Contexto Nacional Económico

Las principales deficiencias de la economía, según el Plan Nacional de Desarrollo, se manifiestan en las siguientes cuatro líneas:

- Desequilibrios del aparato productivo y distributivo;
- Insuficiencia del ahorro interno;
- Escasez de divisas;
- Desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Insuficiencia del ahorro interno

Existe falta de congruencia en la asignación del crédito selectivo y de los subsidios financieros.

3. De la Estrategia Económica y Social:

Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.

Se utilizará la política de ajustes en los precios públicos para apoyar el presupuesto con recursos reales. Se cuidará el subsidio a los bienes que pesen de manera importante en el consumo de las mayorías, particularmente los alimentos básicos.

Fomento de la Producción:

Requerirá un esquema nacional de subsidios y de mecanismos de control de precios, que están siendo ya incorporados en los programas específicos para el abasto de los principales productos básicos.

Recuperación del Crecimiento

El estímulo a actividades intensivas en empleo, particularmente a través de la reorientación del gasto público y de la revisión de los subsidios al factor capital, así como la adopción de un

sistema de control de precios más selectivo y eficiente, propiciará que el rumbo de la evolución económica sea compatible con una mejor distribución del ingreso.

Sector Agropecuario:

Los instrumentos para ello, serán esencialmente inductivos, una política de fomento selectivo, operada a través de insumos y créditos subsidiados; y la política de inversiones públicas. Dentro de esta orientación estratégica, se buscará que esos recursos sean utilizados con una mayor racionalidad, transparencia y temporalidad y una mayor participación de las organizaciones campesinas en la toma de decisiones.

4.- De la Política Económica General

La Política de Gasto Público

El gasto público ha jugado un papel destacado en la evolución de la economía y en el desarrollo del país. Para atender las demandas sociales y productivas de una población en rápido crecimiento y de una economía en acelerado proceso de expansión y modernización, y superar la caída relativa de otras fuentes de la demanda frente a presiones en el mercado de trabajo y al imperativo de crear empleos, el gasto público se incrementó de manera signi

ficativa y sufrió importantes modificaciones en su estructura, durante las últimas décadas. A ello contribuyó también el excesivo crecimiento de los subsidios y transferencias, la falta de precisión en las prioridades, los problemas en la programación e indisciplina en el ejercicio del presupuesto y diversos fenómenos de corrupción y desperdicio.

En materia de redistribución directa del ingreso vía gasto, el crecimiento acelerado de los subsidios y transferencias públicas no siempre ha favorecido a los grupos más desprotegidos. Existen así, márgenes importantes para reestructurar el sistema de subsidios, disminuir su monto total, eliminar los que de manera indiscriminada favorecen el consumo de los estratos medios y altos o ampliar las utilidades del sector comercial o industrial, y fortalecer los que tienen un carácter directamente redistributivo.

Objetivos

Conforme con las prioridades de la reordenación económica y del cambio estructural y considerando las características del diagnóstico, la estrategia económica y social del Plan fija cinco objetivos fundamentales a la política de gasto público.

- Promover el desarrollo social mediante la generación --

de empleos, la prestación de servicios básicos y la reestructuración del sistema de subsidios con propósitos de redistribución del ingreso.

El Desarrollo Social

El gasto público es un instrumento de gran potencial para promover el desarrollo social, a través de la creación de empleo, la atención a las necesidades básicas en el medio rural y urbano y la reestructuración de los subsidios con propósitos de redistribución del ingreso.

Se reestructurarán los subsidios e incentivos vía gasto a la actividad industrial y comercial, de tal forma que se induzca, de acuerdo con las orientaciones de la estrategia de cambio estructural, la selección de tecnologías intensivas en el uso de mano de obra; a esto coadyuvará en particular, la supresión gradual del subsidio a través del precio de los energéticos.

Finalmente, se impulsará la revisión de la política de subsidios y transferencias, en el marco más general de la política de distribución del ingreso, para eliminar los subsidios que no benefician claramente a los grupos más desfavorecidos que se busca proteger.

Lineamientos para inducir a través del manejo del Gasto Público un comportamiento adecuado de la demanda interna:

Se otorgarán subsidios y transferencias en forma explícita y con criterios de condicionalidad, los subsidios de operación a empresas públicas estarán sujetos a criterios de racionalidad y eficiencia; las transferencias corrientes a empresas privadas y a otras actividades en beneficio de la comunidad, se replantearán bajo esquemas en los que prevalezcan la selectividad, la racionalidad y la transparencia; asimismo, los subsidios a bienes y servicios para el mercado, serán condicionados y explícitos, en el proceso de fortalecimiento del ahorro interno, los subsidios y transferencias corrientes no pueden ser permanentes ni crecientes.

Fortalecer el carácter mixto de la Economía.

La inversión en obras en proceso o en proyectos estratégicos, se realizará al ritmo que marquen las metas del desarrollo sectorial. Para ello, en el futuro inmediato tendrán que seguirse criterios de selectividad y ajuste estricto a las prioridades sociales y a los recursos financieros disponibles, preservando los servicios públicos indispensables y al mismo tiempo, concediendo la atención necesaria y programas de operación e inversión primaria.

Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios:

Las empresas públicas mantendrán e incrementarán la producción de bienes de consumo generalizado para atender suficientemente la demanda de la clase popular, interviniendo en la distribución de alimentos básicos y, en su caso, subsidiándoles vía precios.

Regular la actividad de los mercados para reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso.

Se llevará a cabo una mejor asignación de los subsidios, canalizando su destino en forma selectiva a las áreas prioritarias y evitando el crecimiento indiscriminado de los mismos. Los subsidios deberán ser transparentes, explícitos, selectivos y temporales. Se mantendrán aquellos que beneficien a los grupos de menores ingresos o bien, que resulten indispensables para mantener actividades estratégicas para el desarrollo nacional.

Financiamiento del Desarrollo

La estrategia de la empresa pública, descansará fundamentalmente en su reestructuración financiera y administrativa, y en la eficaz vinculación de sus decisiones con la política económica y social general. Con este propósito se formularán programas de-

reestructuración financiera que consideren, entre sus líneas básicas, los ajustes a los precios y tarifas, la racionalización de subsidios, el uso de divisas, la reestructuración de la deuda externa e interna y las aportaciones de capital.

Capacidad de Ahorro Interno

La capacidad para generar ahorro por parte del sector público, ha decrecido en los años setenta, como consecuencia de los rezagos en la política tributaria, de precios y tarifas, y de un crecimiento excesivo del gasto corriente y de los subsidios, así como de una dinámica de la inversión no siempre acorde con lo programado.

Elevación del Ahorro Público

Se adecuarán los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, a fin de que el ahorro público no dependa sólo de unas cuantas empresas; se mantendrán únicamente subsidios en aquellos bienes y servicios que tengan un claro y significativo efecto sobre el empleo, la distribución del ingreso y el bienestar de las mayorías.

Lineamientos para asegurar la canalización eficiente de los recursos financieros de acuerdo con las prioridades del desarrollo.

Se revisará la participación relativa de los créditos preferenciales en su monto y en su costo, con el fin de asegurar la eficiencia económica en la asignación de los recursos y reducir al mínimo necesario, los subsidios financieros.

Los subsidios se financiarán de manera transparente, a través de partidas presupuestales y financiamientos explícitamente constituidos para dicho propósito en el presupuesto federal. Entre otros destaca este objetivo.

Los subsidios financieros se otorgarán con criterios de temporalidad y selectividad, evitando caer en la discrecionalidad.

Protección Comercial

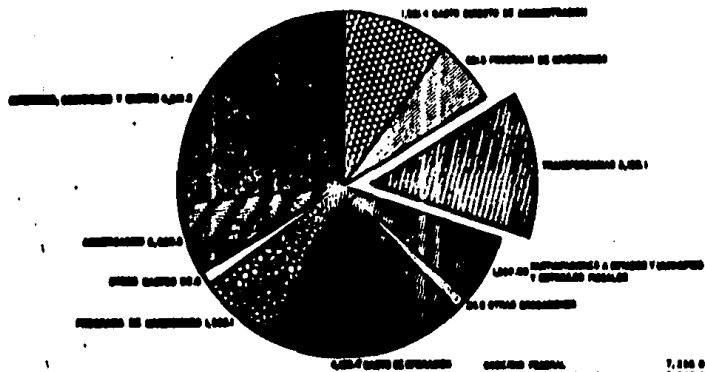
Con frecuencia, la política de protección comercial ha sido utilizada para compensar los efectos de la sobrevaluación del tipo de cambio.

Asimismo, la política de incentivos y subsidios que se instrumentó para corregir el sesgo antiexportador en materia de productos manufacturados ha sido deficiente.

C A P I T U L O V I I I
LA PERSPECTIVA ACTUAL DEL SUBSIDIO Y EL CER
TIFICADO DE PROMOCION FISCAL (CEPROFI).

EL PRESUPUESTO. EN QUE SE GASTA

(EN LOS MILLONES DE PESOS)



• GASTOS TRANSFERIDOS DEL GOBIERNO FEDERAL POR 1,027.0 Y 24.0 DE ADMINISTRACION A. GASTOS.

GOBIERNO FEDERAL	7,200.0
GOBIERNO DE QUINDIA	2,700.00
GOBIERNO DE LA CIUDAD	0,001.7
TRANSFERENCIAS A GOBIERNO DE QUINDIA	-1,475.0
TOTAL	8,000.0

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DE LAS ACTIVIDADES Y SUBSIDIOS A LAS ACTIVIDADES Y EMPLEOS DENTRO DE LOS PRESUPUESTOS
(MILLONES DE PESOS)

DESCRIPCION	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS	0	0	0	0	1007	2107	1007	000
ACTIVIDADES DE INVESTIGACION	0	0	0	0	0	0	0	0
ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE SALUD	0	0	0	0	0	0	0	0
ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE EDUCACION	0	0	0	0	0	0	0	0
ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE CULTURA	0	0	0	0	0	0	0	0
ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE RECREACION	0	0	0	0	0	0	0	0
ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE TRANSPORTE	0	0	0	0	0	0	0	0
ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	0	0	0	0	0	0	0	0
ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE ENERGIA	0	0	0	0	0	0	0	0
ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE ASESORIA	0	0	0	0	0	0	0	0
ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE OTRAS ACTIVIDADES	0	0	0	0	0	0	0	0
SUBSIDIOS A LAS ACTIVIDADES Y EMPLEOS	0	0	0	0	0	0	0	0
SUBSIDIOS A LAS ACTIVIDADES DE INVESTIGACION	0	0	0	0	0	0	0	0
SUBSIDIOS A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE SALUD	0	0	0	0	0	0	0	0
SUBSIDIOS A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE EDUCACION	0	0	0	0	0	0	0	0
SUBSIDIOS A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE CULTURA	0	0	0	0	0	0	0	0
SUBSIDIOS A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE RECREACION	0	0	0	0	0	0	0	0
SUBSIDIOS A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE TRANSPORTE	0	0	0	0	0	0	0	0
SUBSIDIOS A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	0	0	0	0	0	0	0	0
SUBSIDIOS A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE ENERGIA	0	0	0	0	0	0	0	0
SUBSIDIOS A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS DE ASESORIA	0	0	0	0	0	0	0	0
SUBSIDIOS A LAS ACTIVIDADES DE OTRAS ACTIVIDADES	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	0	0	0	0	1007	2107	1007	000

DE LAS ACTIVIDADES Y EMPLEOS
DE SERVICIOS DE SALUD DE LA POPULACION
DE SERVICIOS DE EDUCACION, CULTURA Y RECREACION
DE SERVICIOS DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES
DE SERVICIOS DE ENERGIA
DE SERVICIOS DE ASESORIA
DE OTRAS ACTIVIDADES Y EMPLEOS
DE LAS ACTIVIDADES Y EMPLEOS DENTRO DE LOS PRESUPUESTOS
DE LAS ACTIVIDADES Y EMPLEOS DENTRO DE LOS PRESUPUESTOS

2. EL CEPROFI, UN SUBSIDIO VIRTUAL.

2.1 MARCO DE REFERENCIA.

Al inicio del presente trabajo, nos propusimos estudiar el subsidio desde la perspectiva jurídica que ofrece su otorgamiento. Este planteamiento cuyo énfasis se circunscribe en el hecho de estudiar la facultad con que el ejecutivo materializa la ayuda o auxilio a los sectores que se requiere fomentar para lograr el equilibrio económico, no puede olvidar en su desarrollo el estudio de los principales mecanismos de subsidio aunque no los podamos llamar subsidios en sí mismos sino de alguna otra manera. Tal es el caso de los subsidios virtuales o estímulos fiscales de los cuales ofrecemos en este capítulo un breve esbozo.

Los antecedentes de los estímulos fiscales o subsidios virtuales como los llamamos en la clasificación doctrinaria que hicimos de los subsidios, se remonta en México a muchos años atrás, así durante el porfiriato y con el desarrollo que en aquel entonces experimentó el país se dieron los primeros pasos en la instrumentación de apoyos para alentar la inversión y la inyección rápida de capitales.

En efecto, la Ley de Industria de 1893 y la ley que concede estímulos para la construcción de ferrocarriles de 1899 son dos claros ejemplos de los primeros estímulos con cargo a impuestos.

Así las cosas al transcurrir los años la práctica en el otorgamiento de esta clase de estímulos se fue acentuando en diversas áreas tales como la minería, la bancaria, etc.

Sin embargo, a la aparición del texto constitucional de 1917 se estructuran aunque incipientemente las bases sobre las cuales se fundamentan estos estímulos bajo el principio del intervencionismo es total en la economía.

Los gobiernos de la Revolución, principalmente los surgidos a partir de la década de los cuarentas, preocupados por fortalecer y acrecentar el proceso industrializador del país realizaron amplios programas de fomento a la producción de artículos semielaborados o terminados, un ejemplo típico de ello lo es la Ley de Industrias de Importación de Materiales. En el año de 1955 la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias ofreciendo ahora estímulo a las empresas dedicadas a la manufactura de mercancías que no existiera en el país.

La política gubernamental sobre este rubro no varió sustancialmente sino hasta la década de los setentas.

En efecto el planteamiento económico sobre el cual se desenvolvía la vida nacional sufrió un cambio importante en la década de los

setentas. La etapa del desarrollo estabilizador llegaba a su fin ya que a su vez se presentaban nuevos problemas que requerían de una nueva estrategia económica. Uno de los grandes problemas que se presentaban era la excesiva concentración de la planta industrial en las ciudades importantes, principalmente el D.F. y el área metropolitana, por lo que desde entonces se pretendió implantar una serie de instrumentos fiscales motivadores que propiciaran el proceso descentralizador.

Un ejemplo de ello son dos decretos aparecidos en 1971 y 1972 que instrumentaban una serie de beneficios fiscales destinados al fomento de la descentralización y al establecimiento de prioridades de desarrollo industrial.

Sin embargo la brusca devaluación monetaria de 1976, trajo consigo una serie de consecuencias económicas que requerían de un replanteamiento de estrategias que buscaran la recuperación nacional en un relativo breve lapso. Así comenta el Lic. Solís Carrera:

"Este esquema de estímulos fiscales vigente hasta el inicio de 1977, fue superado por los acontecimientos que generaron la crisis del crecimiento. Los problemas de coyuntura, los efectos de la flotación del peso y las nuevas perspectivas económicas exigieron un replantamiento de la política, por lo que durante los tres primeros años posteriores a 1977 se incrementó el número de estímulos fiscales con el propósito de reactivar la economía y superar estrangulamientos!" (40)

40 ANTONIO SOLIS CARRERA: La importancia de los estímulos fiscales y el certificado de promoción fiscal (1976-1982). Tesis UAM, México, 1983. p. 24 y 25.

Este cambio estratégico surgido en la segunda parte de la década pasada es de trascendental importancia para nosotros, ya que es aquí donde se fundamentan las principales bases jurídicas en que se establecen los diversos instrumentos de política económica y desde luego los CEPROFIS.

En resumen este nuevo esquema contiene el trazo de las políticas siguientes:

- 1) La regionalización del país y el establecimiento de zonas geográficas, áreas económicas y sectores de desarrollo prioritario.
- 2) Instrumentación y administración de nuevos mecanismos que liguen en forma eficiente los objetivos y criterios.

A su vez estos objetivos buscaban:

- A) Fomentar la inversión.
- B) Fomento del empleo.
- C) El crecimiento selectivo de la industria.
- D) Impulsar la pequeña y mediana industria.
- E) El apoyo a la producción y a los bienes de capital.
- F) La descentralización industrial.

Todo esto finalizó con la aparición en 1979 de un decreto que creó lo que hoy conocemos como el CEPROFI. Si bien es cierto que dentro del rubro de lo que conocemos como subsidios virtuales y en particular los llamados "subsidios fiscales" el CEPROFI no es el único, si es al menos el más importante en el ámbito del desarrollo nacional y esa es la razón por la cual decidimos incluir su análisis en un trabajo encaminado al estudio de los aspectos jurídicos de los subsidios sin distinguir entre ellos sus especies sino las bases jurídicas de su instrumentación.

2.2 EL CERTIFICADO DE PROMOCIÓN FISCAL.

2.2.1 CONCEPTO.

Como ya lo comentamos anteriormente, el Certificado de Promoción Fiscal apareció por virtud de un decreto del Ejecutivo Federal el 6 de marzo de 1979 llamado: "Decreto que establece los estímulos fiscales para el Fomento del Empleo y la Inversión en las Actividades Industriales", donde destaca principalmente su artículo 5°:

Los estímulos fiscales que establece el decreto consisten en créditos contra impuestos federales, que se harán constar en Certificados de Promoción Fiscal que expedirá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El término "Certificado" ha suscitado diversas polémicas en la inci

piente doctrina que existe sobre este particular. Así encontramos también en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1981 que el Certificado de Promoción Fiscal es considerado como un documento por virtud del cual se hace constar el derecho de su titular, para aplicarlo al pago de impuestos federales a su cargo.

Mientras que el mismo decreto que lo crea en su artículo 14 aparece el siguiente concepto en relación con el CEPROFI:

Los documentos en que se hace constar el derecho de su titular para acreditar su importe contra cualquier impuesto federal a su cargo, exceptuándose los impuestos destinados a un fin específico,

Es digno comentar sobre este particular que existe una postura que considera a estos certificados como auténticos títulos de crédito; es decir, que se trata de documentos necesarios para ejercitar el derecho literal que en ellos se consigna. En nuestra particular opinión esta aseveración es muy ambiciosa, pues si bien es cierto que se trata de documentos que incorporan derechos en favor de un particular lo cual los colocaría como título de crédito, también lo es el hecho de que no son documentos destinados a la circulación, ni la relación causal que los lleva a la vida jurídica no se gesta en un acuerdo de virtudes, sino en una obligación unilateral de pagar tributos al Estado.

Esta polémica relativa a considerar a los CEPROFIS como títulos de crédito tiene muchos argumentos en contra y muchos a favor, sin embargo no es el planteamiento central de nuestro estudio.

2.2.2 CARACTERISTICAS.

Una vez delimitado el concepto general de estos certificados es preciso enunciar algunas de sus características primordiales. El Ingeniero Tomás Rodríguez Weber, Director de Política de Estímulos Fiscales de la Dirección General de Promoción Fiscal citado por el Lic. Solís Carrera en su estudio "La importancia de los estímulos fiscales y el certificado de promoción fiscal en el período 1976-1982" expone que las características esenciales de los CEPROFIS son:

- A) **Condicionabilidad:** Esta característica es quizá la más importante, ya que consiste en que el otorgamiento del CEPROFI está condicionado a que el beneficiario realice determinada conducta y con ello el Estado promueve y fomenta el área o áreas que considera estratégica. Este elemento está estrechamente vinculado y es un típico ejemplo de la forma como el Estado dentro del marco de la planeación induce la conducta de los particulares a la consecución de los objetivos y metas trazadas.
- B) **Transparencia:** Uno de los principales objetivos que busca -

la actual política de subsidios es ésta. -
En el CEPROFI ésta transparencia sugiere que el beneficiario por medio del certificado conoce en todo momento y con precisión el monto del estímulo de que es objeto.

A decir verdad esta característica constituye un argumento más a nuestro favor para acabar con el ejercicio omnímodo de facultades discrecionales en el otorgamiento de subsidios y estímulos fiscales; es decir, si el particular beneficiado por un subsidio o estímulo sabe de antemano que conducta debe realizar para ubicarse en el supuesto de ser sujeto de éstos, se elimina el elemento discrecional y el otorgamiento se convierte en un acto condicional y transparente que asegura al Estado el cumplimiento de la estrategia trazada, y el particular al beneficio del subsidio.

C) Temporalidad: Cuando hablamos de las características de los subsidios en general ya habíamos comentado este elemento. En relación directa con el CEPROFI la temporalidad está supeditada al grado de avance y evolución de los esquemas o modelos que se pretenda implantar. -
Así por ejemplo si se busca la descentralización de la planta productiva, el grado de avance en el proceso descentralizador estimulará o desestimulará el uso de los CEPROFIS.

2.2.3 NATURALEZA JURIDICA.

Desentrañar la naturaleza jurídica del CEPROFI es una tarea compleja. Al analizar el concepto de éste, hicimos alusión al hecho de que existía la controversia en cuanto a considerarlo o no un título de crédito. Lo cierto es que sea cual fuere esta naturaleza y desde un punto de vista estricto debemos de reconocer que se trata de un crédito, es decir un financiamiento virtual por medio del cual su titular acredita su importe contra cualquier impuesto federal. Ahora bien el ejercicio de este derecho provoca por su misma razón de existir la extinción de un crédito fiscal y en consecuencia la liberación total de la carga fiscal, por lo que valdría decir del CEPROFI que sólo se trata de una exención fiscal cuya naturaleza se funda en un acto de autoridad o bien en una ley que retere al causante de pagar un impuesto a su cargo.

Partiendo pues de la premisa de que el CEPROFI recoge en favor de su titular un derecho de crédito enunciaremos ahora algunos de sus caracteres jurídicos más importantes:

- 1) Se trata pues de un derecho de crédito que corresponde única y exclusivamente a su titular.
- 2) Ese derecho tiene como condición, el que se ejerza para acreditar su importe contra cualquier impuesto federal, con excepción de aquellos destinados a un fin específico.

Así las cosas al concluir sobre la naturaleza jurídica de estos -- certificados tendremos que recurrir forzosamente a considerar tanto las posturas que se inclinan por entenderlo como un título de crédito como aquellas que reconocen que sólo se trata de un "bono" que finalmente financia el Estado para hacer posible el cumplimiento de ciertas estrategias de la planeación.

Por lo tanto, concluyamos de una vez por todas, y a la luz de la doctrina si los CEPROFIS son o no títulos de crédito.

Las características de los títulos de crédito en relación con el CEPROFI son las siguientes:

- a) La Incorporación.- Esto sugiere que el título de crédito incorpore un derecho en tal forma que el mismo va íntimamente unido al título y por lo tanto su ejercicio está condicionado a la exhibición del documento. En relación con el CEPROFI, podemos afirmar que tal y como se desprende del concepto que recoge el decreto del Ejecutivo Federal de marzo de 1979, la incorporación sí es característica de él ya que lleva consigo un derecho en favor de su titular.
- b) La Legitimación.- Esta característica es de fácil relación

con el CEPROFI, ya que sugiere la propiedad o calidad de tal al titular del título de crédito, por lo tanto basta que el causante beneficiado con el certificado lo posea "legitimamente" para que opere esta característica en favor del CEPROFI.

e) La Literalidad.-

Se trata pues de probar que el beneficio fiscal contenido en los CEPROFIS está delimitado por los alcances de los datos contenidos en el texto de los mismos.

d) Autonomía.-

Quizá esta característica sea la que más problemas jurídicos representa para efectos de nuestro estudio; ya que sabemos que este elemento denota que el derecho incorporado en un título de crédito es independiente y autónomo de otros derechos que sobre ese mismo título pudieran tener cada uno de los titulares sucesivos del mismo, lo cual nos llevaría a reconocer que los CEPROFIS son transmisibles, ya que fuera por endoso o por otra vía jurídica y concretamente títulos destinados a la circulación, lo cual como ya habíamos comentado resulta demasiado ambicioso.

- 2) Reconversión de la planta industrial a la integración de cadenas productivas e insumos básicos.
- 3) Revertir la tendencia a la concentración industrial en las grandes urbes y promover la descentralización.
- 3) Promover la microindustria y la pequeña industria.
- 5) Consolidar la producción de bienes de capital.

Y desde luego destacan los criterios que a todo lo largo de este tra bajo fundamenta nuestra pugna por reformas la ley de Presupuesto - Contabilidad y Gasto Público Federal hacia el establecimiento de una adecuada selectividad, transparencia, automaticidad, temporalidad, - condicionalidad, eficiencia y simplicidad en su ministración.

Ahora bien, hemos dicho a lo largo de este estudio, que los beneficiarios de un CEPROFI deben colocarse en el supuesto que determina las disposiciones jurídicas que contienen estos beneficios pues -- bien el fundamento de este supuesto lo encontramos en el artículo - 2° del referido decreto:

Las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana podrán gozar de los estímulos fiscales, cuando realicen alguna de -- las actividades previstas en este decreto como generadoras de los mismos, y cumplan con los requisitos exigidos para su otorgamiento y aplicación por el propio decreto y sus reglas de aplicación.

En resumen los Certificados de Promoción Fiscal son derechos de crédito fiscal, en favor de un causante determinado que se ha colocado en el supuesto jurídico que el acto administrativo (decreto o acuerdo del ejecutivo) o la ley que los crea concede en favor de su titular, pero que no pueda colocar al Estado sino en tanto subsiste el acto administrativo o la ley en cuestión como obligado cambiario frente al mismo.

2.2.4 SU FUNCION

2.2.4.1.

El Decreto que establece los estímulos fiscales para fomentar el empleo, la inversión en actividades industriales prioritarias y el desarrollo regional.

Sin duda este decreto recoge la más actual información sobre la función de estos instrumentos de política económica llamados CEPROFIS el análisis de éste nos llevará al conocimiento cabal de éste tema.

Ubicación del CEPROFI en el marco de la planeación.

El propósito de inducción y concertación de acciones como verticales de la planeación y como mecanismos de orientación de la actividad nacional hacia la consecución del desarrollo de las áreas prioritarias, consituyen la base en función de la cual el Estado canaliza los incentivos fiscales hacia los siguientes fines:

- 1) Generación de empleos productivos y permanentes.

Ahora bien, los estímulos se otorgan de acuerdo a:

I Clasificación de Industrias:

Esta clasificación a su vez comprende cuatro ramas de clasificación:

1. Microindustria.- Hasta quince trabajadores y ventas anuales hasta por 30 millones de pesos.
2. Pequeña industria.- De 16 a 100 trabajadores y ventas anuales no mayores de 400 millones de pesos.
3. Industria mediana y grande .- Más de 100 trabajadores y ventas anuales de 400 millones de pesos.
4. Inversión beneficiable.- Para construcción o adquisición de edificios e instalaciones, maquinaria y equipo relacionados con la industria.

2.2.4.2

II Categoría de las Industrias:

De acuerdo a las categorías 1 y 2 establecidas en el "Acuerdo que establece las actividades industriales prioritarias" de 22 de enero de 1986 y que a continuación citamos:

CATEGORIA I

1.1 PRODUCCION DE MATERIAS PRIMAS Y BIENES BASICOS DE ALTA PRIORIDAD.

- 1.1.1 Insumos para el Sector Agropecuario.
- 1.1.1.1 Producción de proteínas, aminoácidos, vitaminas o minerales para la fabricación de alimentos balanceados de uso animal.

- 1.1.1.2 Producción de fertilizantes o reguladores de crecimiento:
- 1.1.1.3 Producción de plaguicidas técnicos.
- 1.1.1.4 Producción de harinas de origen animal.
- 1.1.1.5 Producción de sustituto de leche para becerro.
- 1.1.2. Insumos para la industria alimentaria
- 1.1.2.1 Producción de harinas de maíz nixtamalizado, trigo, arroz o soya.
- 1.1.2.2 Producción de almidones, féculas o levaduras.
- 1.1.2.3 Producción de aminoácidos, proteínas, vitaminas o minerales para la elaboración de alimentos.
- 1.1.2.4 Producción de ingredientes para aromas, sabores, mejoradores o conservadores de alimentos.
- 1.1.3 Insumos para el sector industrial.
- 1.1.3.1 Fabricación de hierro y acero en procesos integrados, incluyendo ferrosaleaciones y aceros especiales.
- 1.1.3.2 Fabricación de celulosa o pastas celulósicas.
- 1.1.3.3 Fabricación de madera aserrada, tablas o tablonés.
- 1.1.3.4 Producción de catalizadores orgánicos para la industria química.
- 1.1.3.5 Producción de gases industriales.
- 1.1.3.6 Producción de ácidos o sales inorgánicas básicas.
- 1.1.3.7 Producción de álcalis sódicos o potásicos.
- 1.1.3.8 Producción de productos químicos derivados de la coquización del carbón o de la destilación del alquitrán.
- 1.1.4 Insumos para el sector salud.
- 1.1.4.1 Fabricación de medicamentos o material de curación incluidos en los cuadros básicos del sector salud.
- 1.1.4.2 Fabricación de reactivos de diagnóstico.
- 1.1.4.3 Fabricación de principios activos farmacéuticos.
- 1.1.4.4 Fabricación de productos biológicos de uso veterinario.
- 1.1.5 Producción de alimentos básicos.
- 1.1.5.1 Deshidratación de huevo.
- 1.1.5.2 Preparación, conservación y empaquetado de carne o pescados y mariscos.
- 1.1.5.3 Pasteurización y envasado de leche natural, deshidratada o evaporada.
- 1.1.5.4 Producción de crema, mantequilla o queso.
- 1.1.5.5 Producción de azúcar.
- 1.1.5.6 Fabricación de pan de caja, galletas o pastas alimenticias.
- 1.1.5.7 Producción de aceites o grasas comestibles de origen vegetal o animal.
- 1.1.5.8 Preparación, conservación y empaquetado de frutas o legumbres.
- 1.2. MANUFACTURAS MEDIANTE PROCESOS METALMECANICOS.
- 1.2.1 Fundición.
- 1.2.1.1 Fundición de hierro y acero de piezas con peso superior a 500 Kgs.

- 1.2.1.2 Funciones ferrosas para uso automotriz.
- 1.2.2 Deformación plástica.
- 1.2.2.1 Estampados automotrices mayores que requieran capacidad de prensa superior a 800 tons.
- 1.2.2.2 Forja cerrada o abierta de hierro y acero de piezas con peso superior a 100 kgs.
- 1.2.3 Maquinados pesados.
- 1.2.3.1 Maquinado de piezas de hierro y acero y sus aleaciones con peso superior a 100 kgs para fabricación y/o reparación de maquinaria y equipo.
- 1.2.3.2 Fabricación de engranes rectos y helicoidales para maquinaria y equipo.
- 1.2.4 Pailería especializada.
- 1.2.4.1 Fabricación de torres de enfriamiento secas.
- 1.2.4.2 Fabricación de compuertas radiales.
- 1.2.4.3 Fabricación de equipos especiales industriales bajo códigos de calidad internacional.
- 1.2.4.4 Reconstrucción y rehabilitación de maquinaria y equipo pesado.
- 1.3 FABRICACION DE PARTES Y COMPONENTES ESENCIALES PARA BIENES FINALES.
- 1.3.1 Fabricación de motores diesel.
- 1.3.1.1 Fabricación de motores a diesel para equipo de transporte.
- 1.3.1.2 Fabricación de motores a diesel para uso industrial.
- 1.3.1.3 Fabricación de partes y componentes esenciales para motores diesel.
- 1.3.2 Fabricación de motores eléctricos y reductores para uso industrial.
- 1.3.2.1 Fabricación de motores eléctricos con potencia superior a 1000 H.P. de corriente alterna y 100 H.P. de corriente directa, así como sus partes y componentes esenciales.
- 1.3.2.2 Fabricación de reductores de velocidad para uso industrial.
- 1.3.3 Fabricación de compresores y bombas para uso industrial, comercial y de servicio.
- 1.3.3.1 Fabricación de compresores de aire con potencia superior a 1500 H.P. de tipo reciprocante o de tornillo y 1000 H.P. de tipo centrífugo, rotativo o alternativo.
- 1.3.3.2 Fabricación de bombas centrífugas horizontales y verticales para caudales superiores a 2.5 m³/min. y/o presiones mayores de 100 kg/cm².
- 1.3.3.3 Fabricación de bombas de desplazamiento positivo y especiales.
- 1.3.3.4 Fabricación de partes y componentes esenciales para los compresores de aire y bombas de uso industrial, mencionados en los rubros anteriores.
- 1.3.4 Fabricación de válvulas de hierro y acero y sus aleaciones.

- 1.3.4.1 Fabricación de válvulas fundidas o forjadas con diámetro superior a 12 pulgadas.
- 1.3.4.2 Fabricación de árboles de válvulas (de navidad) y preventores de reventones.
- 1.3.4.3 Fabricación de válvulas automáticas y de solenoide.
- 1.3.4.4 Fabricación de partes y componentes esenciales - para las válvulas mencionadas en los rubros anteriores.
- 1.3.5 Fabricación de moldes, troqueles y matrices.
- 1.3.5.1 Fabricación de moldes para inyección de plástico y de vidrio.
- 1.3.5.2 Fabricación de troqueles, matrices y metálicas - y modelos de fundición.
- 1.3.6 Fabricación de circuitos impresos, componentes y subensambles electrónicos.
- 1.3.6.1 Fabricación de circuitos impresos de doble cara y multicapas.
- 1.3.6.2 Fabricación de componentes electrónicos resistivos, inductivos y capacitivos.
- 1.3.6.3 Fabricación de componentes electrónicos semiconductores.
- 1.3.6.4 Fabricación de circuitos modulares e híbridos.
- 1.3.6.5 Fabricación de componentes para despliegue visual incluidos cinescopios.
- 1.3.6.6 Fabricación y prueba de subensambles para equipo electrónico.
- 1.3.7 Fabricación de componentes automotrices de alta-prioridad.
- 1.3.7.1 Fabricación de componentes esenciales para trenes motrices de vehículos.
- 1.4 FABRICACION DE MAQUINARIA Y EQUIPO DE USO GENERALIZADO.
- 1.4.1 Fabricación de equipo electrónico.
- 1.4.1.1 Fabricación de mini y microcomputadoras.
- 1.4.1.2 Fabricación de equipo periférico para sistemas de computo.
- 1.4.1.3 Diseño y fabricación de sistemas lógicos programables para control de procesos industriales.
- 1.4.1.4 Diseño y fabricación de sistemas electrónicos y transductores para automatización y control de maquinaria.
- 1.4.1.5 Diseño y fabricación de sistemas electrónicos para diseño y manufactura asistidos por computadora (sistemas cad/cam).
- 1.4.1.6 Diseño y fabricación de sistemas de instrumentación para uso industrial y de laboratorio.
- 1.4.1.7 Diseño y fabricación de equipo electrónico para los sectores de la salud y educativo.
- 1.4.1.8 Diseño y fabricación de equipo electrónico para telecomunicaciones.
- 1.4.2 Fabricación de maquinaria y equipo para manejo de

- de materiales, envase y empaque.
- 1.4.2.1 Fabricación de maquinaria y equipo para acarreo - carga y descarga de materiales.
- 1.4.2.2 Fabricación de maquinaria y equipo para lavar, llenar, cerrar y etiquetar cajas, latas y botellas.
- 1.4.3 Fabricación de equipo preventivo de la contaminación ambiental.
- 1.4.3.1 Fabricación de sistemas completos de tratamiento de agua y gases y recuperación de sólidos.
- 1.4.4 Fabricación de maquinaria y equipo para refrigeración industrial.
- 1.4.4.1 Fabricación de unidades frigoríficas y para acondicionamiento de aire con capacidad superior a 40 toneladas de refrigeración.
- 1.4.5 Fabricación de máquinas herramientas.
- 1.4.5.1 Fabricación de máquinas para el trabajo de los metales por arranque de viruta.
- 1.4.5.2 Fabricación de máquinas para trabajo de los metales por deformación y corte.
- 1.4.5.3 Fabricación de herramientas y portaherramientas.
- 1.4.5.4 Fabricación de máquinas para el trabajo de la madera y otros materiales.
- 1.5 Fabricación de maquinaria y equipo de uso específico en sectores prioritarios.
- 1.5.1 Fabricación de maquinaria y equipo para el sector agropecuario y la industrialización de alimentos.
- 1.5.1.1 Fabricación de maquinaria agrícola autopropulsada e implementos agrícolas.
- 1.5.1.2 Fabricación de maquinaria y equipo para la industrialización de alimentos.
- 1.5.2 Fabricación de maquinaria y equipo para la industria minera y de la construcción.
- 1.5.2.1 Fabricación de maquinaria y equipo para la extracción, concentración y beneficio de minerales.
- 1.5.2.2 Fabricación de maquinaria y equipo pesado para la industria de la construcción.
- 1.5.2.3 Fabricación de maquinaria y equipo para movimiento de tierra y acondicionamiento de suelos.
- 1.5.3 Fabricación de maquinaria y equipo para la industria petrolera.
- 1.5.3.1 Fabricación de equipo para perforación, constituido por mástil, subestructura, corona y equipos para circulación de lodos y para movimiento de tubería.
- 1.5.3.2 Fabricación de barrenas cónicas y otras herramientas de perforación.
- 1.5.3.3 Plataformas marinas incluidos los módulos electro-mecánicos.
- 1.5.4 Fabricación de maquinaria y equipo para la generación de energía eléctrica.

- 1.5.4.1 Fabricación de generadores eléctricos en capacidades superiores a 5 MW, y sus sistemas auxiliares.
- 1.5.4.2 Fabricación de turbinas hidráulicas, de vapor y de gas con potencia superior a 50,000 H.P.
- 1.5.5 Fabricación de equipo de transporte.
- 1.5.5.1 Fabricación de tractocamiones, camiones pesados, trolebuses y autobuses integrales.
- 1.5.5.2 Construcción de embarcaciones no deportivas.
- 1.5.5.3 Fabricación de locomotoras, carros de ferrocarril, e instalaciones ferroviarias pesadas.
- 1.5.6 Fabricación de maquinaria y equipo para otros sectores industriales.
- 1.5.6.1 Fabricación de maquinaria y equipo para la industria del cemento.
- 1.5.6.2 Fabricación de maquinaria y equipo para la industria de la celulosa y el papel.
- 1.5.6.3 Fabricación de maquinaria y equipo para la industria de las artes gráficas.
- 1.5.6.4 Fabricación de maquinaria y equipo para la industria textil, de curtidería y del calzado.
- 1.5.6.5 Fabricación de maquinaria y equipo para la industria del plástico y el vidrio.
- 1.5.6.6 Fabricación de maquinaria y equipo para la industria hülera.

CATEGORIA II.

PRODUCCION DE

- MATERIAS PRIMAS Y BIENES BASICOS.
- 2.1.1 Insumos para el sector agropecuario.
- 2.1.1.1 Formulación de plaguicidas.
- 2.1.1.2 Producción de alimentos balanceados para consumo animal.
- 2.1.1.3 Fabricación de películas plásticas para el sector agropecuario.
- 2.1.1.4 Fabricación de tubería o accesorios de origen plástico.
- 2.1.2 INSUMOS PARA LA INDUSTRIA QUIMICA.
- 2.1.2.1 Producción de colorantes o pigmentos.
- 2.1.2.2 Producción de silicio metálico o monómeros intermedios de productos organosilícicos.
- 2.1.2.3 Producción de grasas o aceites no comestibles de origen animal o vegetal.
- 2.1.2.4 Producción de productos petroquímico.
- 2.1.2.5 Producción de brea colofonia o derivados.
- 2.1.2.6 Producción de productos químicos derivados de la explotación agrícola, pecuaria, silvícola o marina.
- 2.1.5 Insumos para las industrias textil, del vestido y del calzado.
- 2.1.3.1 Hilado o tejido y acabado de algodón, lana o fibras artificiales o sintéticas.

- 2.1.3.2 Blanqueo, mercerizado, teñido, estampado o bordado de tela o hilo.
- 2.1.3.3 Curtido o acabado de cuero o piel.
- 2.1.3.4 Fabricación de hormas, suelas, tacones, cambrillones, protectores o tela laminada para la fabricación del calzado.
- 2.1.4 Fabricación de bienes básicos de consumo.
- 2.1.4.1 Fabricación de jabón, detergente o pasta dentífrica.
- 2.1.4.2 Confección de prendas de vestir.
- 2.1.4.3 Fabricación de calzado de cuero de tela o sintético.
- 2.1.4.4 Fabricación de muebles y accesorios para uso doméstico popular de madera, metal o plástico.
- 2.2 FABRICACION DE BIENES INTERMEDIOS.
- 2.2.1 Manufactura mediante procesos metal mecánicos.
- 2.2.1.1 Fundición, refinación y moldeo de metales ferrosos, no ferrosos y sus aleaciones.
- 2.2.1.2 Laminación y relaminación de metales no ferrosos y sus aleaciones.
- 2.2.1.3 Moldeo, laminación y relaminación de hierro y acero y sus aleaciones.
- 2.2.1.4 Fabricación de tubería de acero y sus aleaciones.
- 2.2.2 Fabricación de partes y componentes para equipo industrial y del transporte.
- 2.2.2.1 Fabricación de partes y componentes para la industria automotriz y del transporte.
- 2.2.2.2 Fabricación de partes y componentes para sistemas mecánicos de accionamiento hidráulico o neumático.
- 2.2.2.3 Fabricación de partes y componentes para máquinas herramientas.
- 2.2.2.4 Fabricación de compresores y bombas para uso industrial y comercial.
- 2.2.2.5 Fabricación de compresores frigoríficos herméticos, semiherméticos y abiertos.
- 2.2.3 Fabricación de materiales para la industria de la construcción.
- 2.2.3.1 Fabricación de vidrio plano.
- 2.2.3.2 Fabricación de cemento o cal hidratada.
- 2.2.3.3 Fabricación de ladrillo, tabique, teja, azulejo o loseta de arcilla.
- 2.2.3.4 Fabricación de traveses, columnas, losas, estructuras, tableros o módulos a base de cemento.
- 2.2.3.5 Fabricación de mosaico, terrazo, block, o celosía a base de cemento.
- 2.2.3.6 Fabricación de tableros de yeso.

- 2.2.3.7 Fabricación de muebles de baño o accesorios cerámicos.
- 2.2.3.8 Fabricación de durmientes, postes, paneles, triplay, tableros aglomerados, madera machimbada, o estructuras de madera para construcción.
- 2.2.3.9 Fabricación de muebles de baño, tinacos, pisos o losetas, muros, módulos prefabricados para viviendas, casetones o láminas para techo de origen plástico
- 2.2.4 Otros bienes intermedios.
- 2.2.4.1 Industrialización de arena silíceas, bentonita, caolín, cuarzo, arcillas refractarias, caliza o dolomita.
- 2.2.4.2 Fabricación de refractarios industriales.
- 2.2.4.3 Fabricación de abrasivos para uso industrial.
- 2.2.4.4 Fabricación de cerámica para uso industrial.
- 2.2.4.5 Fabricación de cartón, papel para impresión, kraft o de uso industrial.
- 2.2.4.6 Fabricación de envases o recipientes de vidrio, plástico, papel, cartón o madera, así como los de hojalata para envase de alimentos y de productos industriales.
- 2.3 FABRICACION DE BIENS FINALES
- 2.3.1 Pallería pesada.
- 2.3.1.1 Fabricación de calderas con capacidad superior a 60 toneladas de vapor por hora, e intercambiadores de calor.
- 2.3.1.2 Fabricación de torres de enfriamiento híbridas.
- 2.3.1.3 Fabricación de equipos especiales con espesores de placa mayor o igual a 1.5 pulgadas.
- 2.3.1.4 Fabricación de hornos industriales.
- 2.3.1.5 Fabricación de estructuras metálicas para subestaciones y torres de transmisión de energía eléctrica.
- 2.3.2 Fabricación de maquinaria y equipo eléctrico.
- 2.3.2.1 Fabricación de turbinas de vapor y de gas para la industria de proceso.
- 2.3.2.2 Fabricación de maquinaria y equipo, sus partes y componentes esenciales para la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.
- 2.3.2.3 Fabricación de conductores eléctricos, sus interconexiones y aislamientos para media y alta tensión.
- 2.3.2.4 Fabricación de motores eléctricos de co-

- 2.3.2.5 rriente directa.
Fabricación de maquinaria para soldadura eléctrica.
- 2.3.2.6 Equipo menor y materiales para la distribución de energía eléctrica.
- 2.3.3 Fabricación de equipo y accesorios para la prestación de servicios.
- 2.3.3.1 Fabricación de aparatos de óptica.
- 2.3.3.2 Fabricación de equipo e instrumental médico-quirúrgico y hospitalario.
- 2.3.3.3 Fabricación de equipo y accesorios para las comunicaciones telefónicas.
- 2.3.3.4 : Fabricación de equipo para uso comercial y de oficina.
- 2.3.3.5 Fabricación de herramientas de mano de uso diverso.
- 2.3.3.6 Fabricación de sistemas y equipos de seguridad industrial.
- 2.3.3.7 Fabricación de equipos e instrumentos de medición, control y laboratorio para uso industrial y de servicio.
- 2.3.3.8 Fabricación de luminarios y lámparas eléctricos.
- 2.3.3.9 Fabricación de equipos de aire acondicionado para el confort humano.
- 2.3.3.10 Fabricación de bicicletas y motocicletas no deportivas.
- 2.3.4 Fabricación de aparatos y accesorios y bienes de consumo para usos doméstico.
- 2.3.4.1 Fabricación de aparatos electrodomésticos de uso popular,

III Lugar geográfico de industrias.

De acuerdo con las zonas de:

I Máxima prioridad nacional.

II Máxima prioridad estatal.

III Ordenamiento y regulación.

III-A Area de crecimiento controlado.

III-B Area de consolidación.

- Resto del país.

Dichas zonas se detallan en el decreto por el cual se establecen - las zonas geográficas para la descentralización industrial y el - otorgamiento de estímulos de 22 de enero de 1986, y que a continua- ción citamos:

Estado de Aguascalientes

Aguascalientes
 Jesús María
 Pabellón de Arteaga
 Rincón de Romos

Estado de Baja California

Mexicali

Estado de Baja California Sur

La Paz

Estado de Campeche

Campeche

Estado de Coahuila

Monclova
 Piedras Negras
 Saltillo
 Torreón

Estado de Colima

Colima
 Coquimatlán
 Manzanillo
 Villa de Alvarez

Estado de Chiapas

Comitán de Domínguez
 Tapachula
 Tuxtla y Terán

Estado de Chihuahua

Chihuahua
 Juárez

Estado de Durango

Durango
 Gómez Palacio
 Lerdo

Estado de Guanajuato

Apaseo el Grande
 Celaya
 León
 Irapuato
 Salamanca
 San Francisco del Rincón
 Silao
 Villagrán

Estado de Guerrero

Chilpancingo de los Bravo
 Iguala de la Independencia

Estado de Jalisco

Ciudad Guzmán
 Encarnación de Díaz
 Lagos de Moreno
 San Juan de los Lagos

Estado de Michoacán

Alvaro Obregón
 Lázaro Cárdenas
 Morelia
 Uruapan

Estado de Nayarit

Jalisco
 Tepic

Estado de Nuevo León

Anáhuac

Estado de Nuevo León

Bustamante
Cerralvo
Lampazos de Naranjo
Linares
Sabinas Hidalgo
Villaldama

Estado de Oaxaca

Juchitán de Zaragoza
Salina Cruz
San Blas Atempa
San Francisco Iachigolá
San Juan Bautista Tuxtepec
San Mateo del Mar
San Pedro Huilotepec
Santa María Xadani
Santo Domingo Tehuantepec
Teotitlán del Valle
Tlacoachahuaya de Morelos

Estado de Puebla

Tehuacán
Tepango de López

Estado de Querétaro de Arteaga

Querétaro
San Juan del Río

Estado de Quintana Roo

Othón P. Blanco

Estado de San Luis Potosí

San Luis Potosí
Soledad Díez Gutiérrez

Estado de Sinaloa

Ahome
Mazatlán.

Estado de Sonora

Cajeme
Guaymas
Hermosillo
Huatabampo

Estado de Sonora

Navojas

Estado de Tabasco

Centro
Paraíso

Estado de Tamaulipas

Altamira
Ciudad Madero
Matamoros
Nuevo Laredo
Reynosa
Río Bravo
Tampico

Estado de Veracruz

Amatlán de los Reyes
Boca del Río
Coatzacoalcos
Córdoba
Cosoleacaque
Ixhuatlán del Sureste
Ixtaczoquitlán
Jaltipan
Minatitlán
Moloacán
Orizaba
Pánuco
Poza Rica de Hidalgo
Pueblo Viejo
Tampico Alto
Tuxpan
Veracruz
Zaragoza

Estado de Yucatán

Mérida
Progreso
Umán

Estado de Zacatecas

Calera
Fresnillo
Guadalupe
Zacatecas

Zona II. De máxima prioridad es total, integrada por aquellos municipios que se comprenden en los convenios que se celebren por el Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Desarrollo Urbano y Ecología con los Ejecutivos Estatales, en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, a través de los cuales dichas Secretarías y la de Comunicaciones y Transportes formalizarán las acciones de coordinación que procedan.

Zona III. De ordenamiento y regulación, que se clasifica en Zona III-A y III-B.

III-A. Area de Crecimiento Controlado, integrada por el Distrito Federal y los siguientes Municipios.

Estado de Hidalgo

Tizayuca

Estado de México

Acolman

Amecameca

Atenco

Atizapán de Zaragoza

Atlautla

Axapusco

Ayapango

Cocacalco

Cocotitlán

Coyotepec

Cuautitlán

Chalco

Chiutla

Chicoloapan

Chiconcuac

Chimalhuacán

Ecatepec

Ecatzingo

Huehuetoca

Huixquilucan

Isidro Fabela

Ixtapaluca

Jaltenco

Jilotzingo

Juchitepec

La Paz

Estado de México

Melchor Ocampo

Naucalpan de Juárez

Netzahualcóyotl

Nextlalpan de Juárez

Nicolás Romero

Nopaltepec

Otumba

Ozumba

Papalotla

San Martín de las Pirámides

Tecámac

Temamatla

Temascalapa

Tenango del Aire

Teloyucan

Teotihuacán

Tepetlaoxtoc

Tepetlixpa

Tepotzotlán

Texcoco

Tezoyuca

Tlamanalco

Tlanepantla

Tultepec

Tultitlán

Zumpango

III-B. Area de Consolidación, integrada por los siguientes municipios:

Estado de Hidalgo

Ajacuba

Almoleya

Apan

Atitalaquia

Atotonilco de Tula

Cuatepec

Emiliano Zapata

Epazoyucan

Mineral del Monte

Mineral de la Reforma

Omitlán de Juárez

Pachuca

San Agustín Tlaxiaca

Singuilucan

Tepeapulco

Tepeji de Ocampo

Tepetitlán

Tetepango

Tezontepec de Aldama

Estado de Hidalgo

Tlahuelilpan
 Tlaxiapa
 Tlaxcoapan
 Tolcayuca
 Tula de Allende
 Villa de Tezontepec
 Zapotlán de Juárez
 Zempoala

Estado de Jalisco

El Salto
 Guadalajara
 Juanacatlán
 Tlajomulco
 Tlaquepaque
 Tonala
 Zapopan

Estado de México

Monterrey
 Almoloya de Juárez
 Almoloya del Río
 Apaxco
 Arizapán
 Calimaya
 Capulhuac
 Chapa de Notá
 Chapultepec
 Hueyoptlia
 Ixtlahuaca
 Jalatlaco
 Jilotepec
 Jiquipilco
 Jocotitlán
 Joquicingo
 Lerma
 Malinalco
 Metepec
 Mexicaltzingo
 Morelos
 Ocoyoacac
 Ocuilán
 Otzolotepec
 Rayón
 San Antonio La Isla
 San Mateo Atenco
 Soyaniquilpan de Juárez
 Temoaya

Estado de México

Tenango del Valle
 Tequisquiác
 Texcalyacac
 Tianguistengo
 Timilpan
 Toluca
 Villa del Carbón
 Xonacatlán
 Zinacantepec

Estado de Nuevo León

Abasolo
 Apodaca
 Ciénaga de Flores
 El Carmen
 Garza García
 General Escobedo
 Guadalupe
 Juárez
 San Nicolás de los Garza
 Pesquería
 Santa Catarina
 Santiago

Estado de Morelos

Atlatlahuacán
 Cusutla
 Cuernavaca
 Emiliano Zapata
 Huitzilac
 Jiutepec
 Miaatlán
 Ocuilco
 Temixco
 Tepoztlán
 Tetela del Volcán
 Tlalnepantla
 Tlacayapan
 Tototlapan
 Xochitepec
 Yautepec
 Yecapixtla
 Zacauplan

Estado de Puebla

Acateopan

Estado de Puebla

Atlixco
 Atlixihucán
 Calpan
 Cohuecan
 Coronango
 Cuautlancingo
 Chisautzingo
 Chiconcusutla
 Domingo Arenas
 Huaquechula
 Hueotzingo
 Juan C. Bonilla
 Nealticán
 Ocoyucan
 Puebla
 San Andrés Cholula
 San Felipe Teotlalcingo
 San Gregorio Atzompa
 San Jerónimo Tecuanipan
 San Martín Texmelucan
 San Matías Tlalancoaleaca
 San Miguel Xoxtla
 San Nicolás de los Ranchos
 San Pedro Cholula
 San Salvador el Verde
 Santa Isabel Cholula
 Tepemaxalco
 Tianguismanalco
 Tlahuapan
 Tlaltenango
 Tochimilco

Estado de Tlaxcala

Amaxac de Guerrero
 Antonio Carbajal
 Calpulalpan
 Chisautempan
 Domingo Arenas
 Españita
 Hueyotlipan
 Ixtacuixtla
 José María Morelos
 Juan Cusmatzi
 Lardisábal
 Lázaro Cárdenas
 Mariano Arista
 Miguel Hidalgo
 Nativitas
 Panotla
 San Pablo del Monte
 Santa Cruz Tlaxcala
 Tenancingo
 Teolochoico
 Tepyanco
 Tetlatlahuca
 Tlaxcala
 Totolac
 Xaltocan
 Xicohténcatl
 Xicohtingo
 Yauhquemehcan

Estas tres clasificaciones se llevan a la siguiente tabla cuyo funcionamiento explicaremos a continuación:

ZONAS BENEFICIARIOS		I DE MAYOR PRIORITY NACIONAL	II DE MAYOR PRIORITY ESTATAL	III ORIENTAMIENTO Y REGULACION		IV RESTO DEL PAIS
				III-A. AREA DE COLTIVACION CONTROLADA	III-B. AREA DE CONSOLIDACION	
INDUSTRIA PRIORITY	CATEGORIA 1	30%	20%	NO HAY ESTIMULO	NO HAY ESTIMULO	15%
	CATEGORIA 2	20%	15%	NO HAY ESTIMULO	NO HAY ESTIMULO	10%
PEQUEÑA INDUSTRIA		30%	30%	NO HAY ESTIMULO	20%	20%
MICROINDUSTRIA		40%	40%	NO HAY ESTIMULO	30%	30%

De esta suerte, todos los estímulos a que se refiere esta tabla se otorgan mediante los ya estudiados CEPROFIS cuya vigencia es de 5 años y su ejercicio está condicionado al cumplimiento de las obligaciones señaladas en el referido decreto.

Ahora bien, cómo funciona esta tabla?

Funciona de la siguiente manera: las empresas que realicen inversiones susceptibles de estímulo de acuerdo con las clasificaciones mencionadas tendrán derecho al otorgamiento de un crédito fiscal contra impuestos federales cuyo importe se determina aplicando el monto de la inversión al porcentaje correspondiente.

Ejemplo:

Industrias Prioritarias Categoría 1	Zona 1 Máxima Prioridad Nacional	Aplicación	Resultado Importe del CEPROFI
Producción de harina de origen animal	NonClavé	30% al monto	

Requisitos y modalidades.

En términos generales ésta es la forma como operan los CEPROFIS, aunque existen algunas variantes diversas como por ejemplo empresas que adquieran maquinarias o equipo nuevo tendrán derecho a un crédito de 10% sobre la factura comercial de dichos bienes etc.

Por otra parte los requisitos a que deben sujetarse los sujetos susceptibles de beneficio por medio de CEPROFIS son:

- 1) Ser inversionistas mexicanos en los términos de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.
- 2) Constancia del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología.
- 3) No ser sujeto de exenciones o estímulos con cargo a impuestos estatales o municipales.
- 4) Cumplir con sus obligaciones fiscales.
- 5) Contar con su programa de fomento excepto las empresas consideradas como microindustria o pequeña industria.

Así pues, este es el programa actual de los CEPROFIS dada su trascendencia en el contexto económico nacional hemos considerado incluirlo en nuestro estudio, como un breve esbozo merecedor de una investigación mucho más amplia y detallada.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

I.- La posición que guarda el Estado con respecto a la economía, es sin duda el punto de partida en el estudio del subsidio, no obstante lo anterior, dicha posición ha variado en las distintas etapas de la humanidad y principalmente en las diversas fases de control económico a consecuencia del advenimiento de las ciudades mercado. Tal desenvolvimiento de la economía, substituyó la economía de subsistencia por la Economía del Dinero, surgiendo así el Mercantilismo y el interés de los Estados por subvencionar sus intereses económicos. Como respuesta a la intervención Estatal, las ideas liberales invadieron también las doctrinas económicas y la idea del Estado intervencionista fue substituída por la del Estado Gendarme, prueba de ello lo fue el Laissez Faire.

Sin embargo y pese a la fuerza del liberalismo, sus posturas nunca llegaron a tener plena aplicación, la regulación Estatal se hizo necesaria en razón de las Guerras Mundiales años más tarde. A su vez, la sombra del monopolio tuvo que ser rechazada con políticas que mantuvieran equilibrios racionales de la economía -- volviendo, en cierta forma, a la etapa mercantilista.

El auténtico significado del subsidio es de básica importancia para su análisis, así concluimos que el subsidio es una ayuda o

auxilio extraordinario dado por un ente, generalmente el Estado, y constituida por un financiamiento o contribución destinado a un beneficiario para el cumplimiento de un fin de interés público.

II.- En el sistema capitalista, el subsidio no encuentra un campo de aplicación propio, debido a que se basa en la satisfacción de necesidades a través de empresas privadas.

El sistema colectivista o socialista, caracterizado por una suplantación total del mercado por parte del Estado, es donde el subsidio encuentra su grado máximo de aplicación.

El sistema mixto o dual, propio del sistema mexicano, ofrece posibilidades al sector privado y abre vertientes de aplicación a los subsidios, ya que se caracteriza por una participación conjunta de los sectores público y privado en la economía.

Podemos concluir entonces que:

- 1) La utilización del subsidio varía según el régimen económico de que se trate.

- 2) El subsidio, en su auténtico significado como elemento moderador de la economía, se identifica definitivamente con el sistema mixto o dual.
- 3) El resumen del desarrollo histórico de los sistemas económicos, evidencia una mayor participación del Estado en la economía.
- 4) El sistema mixto o dual en México, se asienta en un conjunto de principios fundamentales, destacando para nuestros fines, los principios rectores del proceso económico que se sustentan en la Constitución y a través de los cuales se canalizan los subsidios.
- 5) El papel del Estado como planeador, conductor, coordinador y orientador de la actividad económica, se vale de muchos instrumentos para realizar su labor con la participación de todos los sectores, uno de tales instrumentos son los subsidios.

III.- Las normas que instrumentan al subsidio, corresponden al derecho público, ya que:

- a) Los subsidios se ejercen y vigilan por el Estado;
- b) Los subsidios tienen como fin el interés colectivo;

- c) Las relaciones que en su ministración intervienen, no se dan en un plano de igualdad;
- d) Su otorgamiento se realiza con fundamento en facultades otorgadas al Estado por ley.

En la cuestión relativa al carácter de las normas de Derecho Público que rigen en el otorgamiento de los subsidios, hemos de destacar que:

- 1) El Derecho Económico es un conjunto de normas de Derecho Público que fundamentan, al menos en México, la conducción económica del país.
- 2) El Derecho Administrativo, constituye un orden jurídico que regula el funcionamiento y organización de la Administración Pública.
- 3) Ambas ramas del Derecho no se contraponen entre sí.
- 4) Los actos que realiza el Poder Ejecutivo encaminados al cumplimiento de finalidades de orden político, económico o social y que a su vez poseen un contenido económico, envuelven a ambas ramas del Derecho.

- 5) En definitiva, el subsidio posee un contenido económico y una vía de canalización jurídica, se trate entonces de leyes administrativas de contenido económico.

IV.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene en el último párrafo del Artículo 28, el fundamento para el otorgamiento de los subsidios.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, contiene las normas que regulan todos los aspectos relacionados con el presupuesto y los gastos públicos, sin embargo, por lo que toca a los subsidios, sólo faculta al ejecutivo por virtud de un poder discrecional para otorgarlos, sin establecer parámetros ni criterios a observarse en su ejercicio.

El Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, es el instrumento jurídico que debe proveer la exacta observancia de la ley que reglamenta, sin embargo sólo hace referencias indirectas a los subsidios y, la ley a que se refiere, al no contener principios ni criterios susceptibles de reglamentación, sólo forma un "puente" entre la Constitución y dicho Reglamento.

El Ejecutivo legisla sin facultades en materia de subsidios.

Nuestra propuesta fundamental, busca reformar el Artículo 25 de la citada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal con el objeto de que:

- a) La facultad otorgada al Ejecutivo en dicho artículo, establezca principios y criterios de aplicación de los subsidios, tal y como lo señalan su reglamento, el Decreto de Presupuesto de Egresos y otras disposiciones ya estudiadas, procurando así su eficiente ministración, racionalización y transparencia.
- b) El Reglamento referido desarrolle los principios contenidos en la ley.
- c) Se termine de una vez con la confusión, dispersión y confusión terminológica.
- d) El ejercicio del Gasto Público sea en verdad transparente y facilite la labor de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- e) Las facultades discrecionales, en base a sus características y finalidades determinadas por la doctrina, no sean motivo de violaciones constantes a la ley y malversaciones de fondos federales.
- f) Terminar con el "puente" que se forma entre la carta fundamental y los reglamentos, acuerdos y un sinnúmero de dis-

posiciones secundarias que dificultan la labor del investigador y de los servidores públicos.

V El diagrama explicativo de las partes en que se compone el presupuesto del Gobierno Federal, muestra claramente la porción que - por concepto de transferencias eroga anualmente el Estado y por en - de la relevancia y trascendencia de su eficiente ministración. -- Claro ejemplo de ello se refleja en las cantidades que aparecen en las tablas cuantitativas anexas.

Por otra parte, dentro del desarrollo histórico de los subsidios - virtuales o estímulos fiscales, destaca para los fines de nuestro - trabajo la estrategia planteada a partir de 1979 en relación con - los certificados de Promoción Fiscal como instrumentos inductores de la actividad industrial dirigida al fomento de la inversión, - del empleo y alentamiento del proceso de descentralización.

El CEPROFI es pues en conclusión un crédito susceptible de ser - acreditado contra impuestos federales, implica pues el ejercicio - exclusivo de su titular cuya única virtud para obtenerlo consiste en la realización de conductas encaminadas hacia los objetivos de fomento, regionalización y descentralización ya comentados. Su na - turaleza jurídica es simple a la vista, pero compleja a la luz de las posturas que se inclinan por considerarlo un título de crédito. Destaca igualmente en su otorgamiento los criterios de selectividad, temporalidad, transparencia, condicionalidad, que desde luego hemos definido como elementos fundamentales de una futura reforma a la - Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en lo to - cante al Subsidio-Transferencia.

BIBLIOGRAFIA

a. LEGISLACION CONSULTADA.

- Acuerdo que Ordena a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal Elaborar los Programas que se Indican en Materia Económica; 14ª Edición, Porrúa, México, 1985.
- Acuerdo por el que se Crea la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal; 14ª Edición, Porrúa, México, 1985.
- Acuerdo por el que se Dispone que para el Ejercicio de las Partidas a que se Refiere el Cuarto Párrafo de las Consideraciones del Presente Acuerdo Solo Requerirán en lo Sucesivo que se observen las Normas que al Efecto Dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto; 14ª Edición Porrúa, México, 1985.
- Acuerdo que Establece las Actividades Industriales Prioritarias; Diario Oficial de la Federación; tomo CCCXCIV, no. 15, 22 de enero de 1986.
- Acuerdo sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus Relaciones con el Ejecutivo Federal; 14ª Edición, Porrúa, México, 1985.
- Código Fiscal de la Federación; 15ª Edición, Andrade, México, - 1986, Tomo II, Impuestos Federales y Leyes Conexas.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15ª Edición, Andrade, México, 1986, Tomo I, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1986; - -
en Diario Oficial de la Federación; tomo CCCXCII, no. - -
41, 31 de diciembre de 1985, 2a. sección.

Decreto por el cual se Establecen las Zonas Geográficas para la -
Descentralización Industrial y el Otorgamiento de Estí-
mulos; en Diario Oficial de la Federación; tomo CCCXCIV,
no. 15, 22 de enero de 1986.

Decreto que Establece los Estímulos Fiscales para Fomentar el - -
Empelo, la Inversión en Actividades Prioritarias y el - -
Desarrollo Regional; en Diario Oficial de la Federación;
tomo CCCXCIV, no. 15, 22 de enero de 1986.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de - -
1986; en Diario Oficial de la Federación; tomo CCCXCIII
no. 41, 31 de diciembre de 1985, 2a. sección.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 14a. -
edición, Porrúa, México, 1985.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 14a. Edición,
Porrúa, México, 1985.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; 3a. Edición, -
Cámara de Diputados, México, 1984.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Públi-
co; 14a. Edición, Federal, Porrúa, México, 1985.

b. OBRAS CONSULTADAS.

Acosta Romero, Miguel: Teoría General del Derecho Administrati-

vo; 2a. ed., Textos Universitarios, México, 1975.
(317 páginas)

Bello, Rafael: Gasto Público; en R. Bello: et alii: Documentos de Trabajo; Serie Administración Pública No. 3; CIDE - México, 1984. (53 páginas)

De Pina, Rafael: Diccionario de Derecho (Revisada y Aumentada por Rafael de Pina Vara); 2a. ed., Porrúa, México, --- 1970. (512 páginas)

Diccionario Larousse; Editorial Larousse, 1970. (1663 páginas)

Díez, Manuel María: El Acto Administrativo; 2a. ed., Tipográfica Editorial Argentina, Buenos Aires, 1961. (560 pág.)

Faya Viesca, Jacinto: Finanzas Públicas; 1a. ed., Porrúa, México, 1981.

Fraga, Gabino: Derecho Administrativo; 20a. ed., Porrúa, México, 1980. (500 páginas)

Koontz, Harold, W Gable, Richard: La Intervención Pública en la Empresa (Public Control Of Economic Enterprise) --- (Trad. del inglés por Jaime Berenguer Amenos); Bosch - Casa Editorial, Barcelona, 1961. (864 páginas)

Landero Sigrist, Ricardo: El Subsidio en la Legislación Administrativa Mexicana; Tesis de la Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 342, No. 2, México, 1961 (107 páginas).

Marienhoff, Miguel: Tratado de Derecho Administrativo; 3a. ---- reimpr. de la 1a. ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, -- 1970, T.I. (771 páginas)

Palomar de Miguel, Juan: Diccionario para Juristas; 1a. ed., Mayo Ediciones, México, 1981. (1439 páginas)

Poder Ejecutivo Federal: Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Resumen: 1a. ed., SPP, México, 1983.

Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Española, 19a. edición, Espasa Calpe, Madrid, 1970. (1424 páginas)

Retchkiman K, Benjamín: Introducción al Estudio de la Economía Pública; 3a. ed., UNAM. Textos Universitarios, México - 1983. (357 páginas)

Secretaría de Programación y Presupuesto: Agenda Presupuestal - 1985; SPP, México 1985.

Clasificación por Objeto del Gasto; SPP, México, 1985.

Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo; Tomo II, 6a. ed., -
Porrúa, México, 1974.

Derecho Económico; Porrúa, México, 1981. (462 páginas).

Solis Carrera, Antonio: La Importancia de los Estímulos Fiscales
y el Certificado de Promoción Fiscal (1976-1982); Tesis -
de la Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1983. -
(110 páginas).

Witker V., Jorge: Derecho Económico; Harla, México, 1985, (482
páginas).