

VII. VOTO CONCURRENTE

El señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel emitió un voto concurrente en el que, en resumen, manifiesta los siguientes argumentos:

- Del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprenden diversos principios a los que debe ajustarse todo tipo de contribuciones; esos principios son los de: proporcionalidad, equidad, legalidad y destino al gasto público.

- En términos del artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión está facultado para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que ello signifique que cuenta con una facultad omnímoda para establecer las exacciones que fueren

convenientes para cubrirlo, sino con una facultad limitada por los principios constitucionales ya señalados.

- Por lo que se refiere al principio relativo al destino al gasto público, se entiende que dicho concepto tiene un sentido eminentemente social y un alcance de interés colectivo, pues todos aquellos ingresos que se recauden por parte del Gobierno Federal a partir de las contribuciones, necesariamente debe destinarse a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales, como ya ha sido establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- El impuesto sustitutivo del crédito al salario viola dicho principio o garantía de destino al gasto público, pero no porque el legislador federal no haya previsto recaudar cantidad alguna por ese gravamen, sino que derivado de esa circunstancia resulta que las cantidades que el fisco llegara a percibir, aun cuando se estimara que formalmente constituyen ingresos del Estado provenientes de fuente impositiva, legalmente no podrían, por sí, aplicarse al gasto público al no haberse programado para ser destinadas a tal fin.

- Por otra parte, la Constitución faculta en exclusiva a la Cámara de Diputados para decretar las contribuciones destinadas a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que en el entonces artículo 74, fracción IV, vigente hasta el 30 de julio de 2004, establecía:

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

...

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

- Este precepto constitucional exigía a la Cámara de Diputados que, previamente a que examine, discuta y apruebe el Presupuesto de Egresos, discuta las contribuciones que, a su juicio, tengan que decretarse para cubrirlo. Este procedimiento no constituía una simple formalidad sino un requisito indispensable para la planeación y establecimiento del destino de las contribuciones a cubrir el gasto público.

- Bajo este orden de ideas, resulta que si el legislador federal, en ejercicio de la potestad tributaria que constitucionalmente le compete, determinó que no se recaudara cantidad alguna por concepto del impuesto sustitutivo del crédito al salario, ello implica que no se previó estimación alguna respecto de ese específico impuesto y, por ende, tampoco su correlación con los gastos programados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de manera que la recaudación proveniente de los pagos que por ese tributo llegaran a realizarse, no puede estimarse constitucional y legalmente que pudiera destinarse al gasto público.

- Por otra parte, ello alteraría los mecanismos que en materia presupuestal se han establecido como instrumentos para lograr la debida administración, aplicación y control del gasto público.

- No por el solo hecho de que se consideren como ingresos las cantidades que pudiera recaudar el fisco federal por

concepto de ese impuesto, se puede inferir que tales cantidades vayan a ser destinadas a satisfacer el gasto público. Existen normas constitucionales y legales que imponen una serie de exigencias y reglas tratándose de conceptos esenciales que tienen que ver con la economía del país y con el equilibrio financiero, como son el ingreso y el gasto público.

- Con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de 1977, nuestro sistema presupuestario abandonó la concepción tradicional del presupuesto como mero documento contable en el que se hacía la enumeración de los gastos del Estado y la fuente de donde emanarían los ingresos necesarios para cubrirlos. Esta nueva técnica del presupuesto por programas, como instrumento de desarrollo económico, tiene como principal característica la planeación de las tareas y funciones del Estado. Consiste en establecer las políticas y objetivos nacionales a alcanzar con la realización de tareas y acciones calendarizadas, definir a los responsables de realizarlas y asignar los recursos necesarios para llevarlas a cabo. La importancia de este nuevo sistema radica en que se fijan las metas a alcanzar pero en función de los recursos disponibles con que contará el Estado.

- Si respecto de un concepto no se programó recaudar en un ejercicio determinada cantidad alguna, no puede sostenerse que estaría destinada al gasto público, cuando no fue incluida en la programación y asignación de recursos. Esto propiciaría indudablemente el desequilibrio entre ingreso y gasto público, al no haberse considerado ese supuesto ingreso derivado de un concepto por el que no se previó cantidad alguna para el financiamiento del gasto del Estado.

- Pueden hacerse modificaciones en el curso del ejercicio fiscal en materia de ingreso o de gasto público, pero para hacerlas deberán observarse en forma estricta los requisitos y exigencias que impone el orden constitucional y la legislación secundaria.

- Dentro de esas disposiciones se destaca el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o contenido en ley posterior (lo que implica que podría preverse en ley posterior al presupuesto), pero para ello es necesario que se realicen las modificaciones o ajustes procedentes, en términos de la legislación secundaria aplicable.

En el caso controvertido no existe en autos algún elemento de prueba por el que se acredite que se realizaron ajustes al Presupuesto y a la Ley de Ingresos de la Federación para poder llevar al gasto público los recursos provenientes del impuesto sustitutivo del crédito al salario y, por tanto, el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel consideró que el impuesto sustitutivo del crédito al salario transgrede la garantía de destino al gasto público prevista en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.